

Sentencia C-225/08

CONGRESO-Bicameralismo fundado en formas de representación democrática y balance de poderes entre cámaras legislativas

El diseño institucional colombiano, que prevé un Congreso bicameral con orígenes representativos diferenciados, contrae consecuencias de primer orden desde la perspectiva constitucional, especialmente en lo que tiene que ver con su incidencia en las formas de representación democrática y el balance de poderes entre las cámaras legislativas. El bicameralismo es funcional a la representación de intereses distintos en cada una de las cámaras, en la medida que el origen democrático de cada una de ellas suele ser distinto. Del mismo modo, la existencia de dos cámaras permite el ejercicio de un sistema de pesos y contrapesos al interior del Congreso, en tanto una de las células legislativas está facultada para ejercer control político sobre la otra, de suerte que opera como barrera de los excesos en que pudiere incurrir.

CONGRESO-Beneficios del Bicameralismo

La existencia de dos cámaras, que concurren en el trámite de los proyectos de ley a través del ejercicio de idénticas competencias, es un instrumento que permite el mejoramiento de la actividad de producción legislativa, en tanto cada cámara funciona como instancia de control de las iniciativas discutidas y aprobadas por la otra, y permite la producción de resultados legislativos más estables, en tanto obliga que la aprobación de los proyectos de ley esté precedida de un trámite deliberatorio complejo, lo que estimula a que las iniciativas aprobadas tengan vocación de permanencia.

CONGRESO-Elección de sus miembros por circunscripciones diferentes

Los Representantes a la Cámara son elegidos a través de circunscripciones territoriales, manera a la que se le contrapone el método de composición del Senado de la República, que es elegido por circunscripción nacional, aunado a la circunscripción especial para comunidades indígenas. Así pues, en la composición de la Cámara de Representantes concurren dos factores: Uno territorial, dirigido a ampliar las instancias de representación mínima para las regiones y otro democrático, que responde a que los habitantes de cada circunscripción territorial obtengan representación en el Congreso, proporcional a su población, en tanto que para el Senado de la República, en cambio, el modo de elección a través de circunscripción nacional ordinaria y especial para el caso de las comunidades indígenas.

CONGRESO-Distinción entre método de su composición e índole del mandato representativo

En cuanto al método de su composición, se ha indicado que está institucionalmente diseñado de modo tal que las regiones y las mayorías étnicas y políticas obtengan instancias adecuadas de participación en el Legislativo, en tanto que respecto del mandato representativo, es evidente que una vez conformado el Congreso, el mandato que ejercen los congresistas refiere a la Nación colombiana, sin perjuicio de las formas especiales de representación de minorías. No de otra manera se entiende que en las diversas facetas de la actividad legislativa (producción normativa, control político, elección e investigación de

determinados funcionarios, etc.), los congresistas deban actuar, por expreso mandato constitucional, a favor de los intereses del Pueblo soberano. En consecuencia, una vez definida la composición del Congreso, los parlamentarios elegidos deben actuar en representación de todos los colombianos, esto es, están llamados a agenciar el interés general en tanto parámetro esencial para el ejercicio de la actividad legislativa, lo que excluye la posibilidad que el ejercicio de la mandato representativo se concentre en los intereses de un determinado departamento y región.

COMISIONES REGIONALES INTERPARLAMENTARIAS CRI-Su integración es incompatible con el mandato democrático representativo del Congreso

La Ley 1127/07 adiciona el Reglamento del Congreso, en el sentido de incorporar comisiones regionales interparlamentarias, cuyo objeto es la representación de los intereses de las circunscripciones territoriales. Estas comisiones ofrecen problemas jurídico - constitucionales en el aspecto concreto de su composición. Ello debido a que en la misma hacen parte congresistas que tienen un origen democrático representativo de índole nacional, como sucede con los senadores elegidos por circunscripción ordinaria, o que representan minorías étnicas o políticas, caso en el que se encuentran los senadores elegidos por circunscripción especial indígena y los representantes a la cámara por minorías indígenas, afrocolombianas y políticas. Asimismo respecto de su objetivo, por cuanto involucra una fragmentación del mandato democrático que contradice lo consagrado en el artículo 133 C.P. Además, el modo de integración de las CRI impide que dicha representación fundada en la identidad se ejerza en su verdadero sentido. Las comisiones regionales, según lo dispuesto en la ley acusada, están diseñadas con el objetivo unívoco de intermediar los intereses de las entidades territoriales que conforman circunscripciones territoriales. Este diseño institucional no otorga espacio alguno para la representación de los intereses y necesidades de las minorías étnicas y políticas que, como se dijo, no responden a un criterio de distribución territorial. Por ende, lo previsto en la disposición demandada contraría los artículos 171 y 176 C.P, previsiones constitucionales que confieren instancias de representación identitaria para dichas minorías.

COMISIONES REGIONALES INTERPARLAMENTARIAS CRI-Su integración es incompatible con el sistema de elección fundado en listas únicas

Mediante el Acto Legislativo 1 de 2003, el Congreso de la República reformó algunas normas constitucionales, con el fin de implementar la denominada Reforma Política. Los propósitos de esta reforma, como lo consideró la exposición de motivos correspondiente y lo ha reiterado la jurisprudencia de la Corte, fueron el fortalecimiento y modernización de los partidos políticos y la racionalización y eficiencia del trámite legislativo. En consonancia con la finalidad general de fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos, el Congreso reformuló los artículos 263 y 264 de la Constitución Política, en el sentido que para los procesos de elección popular de miembros de las corporaciones públicas, los partidos o movimientos políticos deben presentar listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva elección. Ante este modo de elección, uno de los aspectos que cobra mayor relevancia es la manera en que se compone el orden de cada una de las listas únicas, pues el mismo determinará la prelación de sus miembros para el acceso a las curules, sobre lo que la Carta establece dos posibilidades. En

primer término, los partidos y movimientos políticos pueden, a través de sus mecanismos democráticos internos, determinar el orden de los miembros y proponer a sus electores una lista única cerrada. En consecuencia, los sufragios se contabilizarán a favor de la lista y de acuerdo con la votación obtenida, se distribuirán las curules en el orden fijado por el partido o movimiento político. La alternativa a este modelo de elección es el de la lista única con voto preferente. En este caso, los partidos y movimientos políticos confeccionan su lista con una orden apenas provisional, pues los electores votan por la lista y señalarán al candidato de su preferencia. Así, los sufragios se contabilizarán a favor de la lista y la asignación hecha por los votantes será el criterio definitivo para la reordenación de la misma, de modo que la asignación de curules entre sus miembros se hará en orden descendente. En todo caso, el elector está en la libertad de hacer o no uso del voto preferente, pues en caso que se abstenga de hacerlo, su sufragio se contabilizará únicamente a favor de la lista, para los efectos de la aplicación de la cifra repartidora y umbral mínimo de participación, sin que tenga incidencia en la mencionada reordenación. Así el método de composición de las CRI entra en contradicción con el sistema de elección de los miembros de las corporaciones públicas. En efecto, el criterio para la designación de los senadores y los representantes a la cámara por minorías étnicas y políticas en determinada comisión regional, es el de la circunscripción territorial en la que hubiere obtenido, cada congresista individualmente considerado, el mayor número de votos. La aplicación de esta fórmula, según lo expuesto, sólo sería viable para el caso de los candidatos elegidos con base en el uso del con voto preferente, pues es el único escenario donde es posible adscribir sufragios a candidatos individualmente considerados.

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA Y REGIMEN DE AUTONOMIA DE LAS REGIONES- Diferencias

De acuerdo a como la Corte lo ha considerado en su jurisprudencia, la descentralización administrativa y el régimen de autonomía de las regiones versa su diferencia del principio de Estado unitario en la medida en que éste implica que existe un solo legislador; descentralización consiste en la facultad que se otorga a entidades diferentes del Estado para gobernarse por sí mismas, a través de la radicación de ciertas funciones en sus manos, existiendo varios tipos de descentralización, a saber: territorial, funcional o por servicios, por colaboración y, finalmente, por estatuto personal. La descentralización territorial se entiende como el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. La descentralización funcional o por servicios consiste en la asignación de competencias o funciones del Estado a ciertas entidades, que se crean para ejercer una actividad especializada, tales como los establecimientos públicos, las corporaciones autónomas regionales, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta. La descentralización por colaboración se presenta cuando personas privadas ejercen funciones administrativas v. gr. las Cámaras de Comercio y la Federación Nacional de Cafeteros y, por último, la descentralización por estatuto personal, cuyo concepto fundamental es el destinatario de la norma jurídica; en tanto que autonomía significa la capacidad de gestión independiente de los asuntos propios. Etimológicamente, autonomía significa autonormarse, y de ella se derivan las siguientes consecuencias: a. Capacidad de dictar normas; b. Capacidad de la comunidad de designar sus órganos de gobierno; c. Poder de gestión de sus propios intereses y d. Suficiencia financiera para el

desempeño de sus competencias.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Excepción al control de constitucionalidad/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Configuración

De ordinario, el control de constitucionalidad se dirige respecto de disposiciones efectivamente contenidas en una norma jurídica. Sin embargo, esta regla general encuentra excepción para el caso de la inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa. Esta posibilidad se configura cuando el legislador expide una disposición que confiere determinada consecuencia jurídica a un grupo de supuestos de hecho con exclusión de otros, cuando tenía el deber constitucional de extender los efectos a los grupos excluidos. Para que se configure este fenómeno, la doctrina sobre el particular prevé la concurrencia de requisitos definidos, que se pueden sintetizar de la siguiente manera: a) que exista una norma sobre la cual se predica; b) que una omisión en tal norma excluya de sus consecuencias aquellos casos que, por ser asimilables, deberían subsumirse dentro de su presupuesto fáctico; c) que dicha exclusión no obedezca a una razón objetiva y suficiente; d) que al carecer de una razón objetiva y suficiente, la omisión produzca una desigualdad injustificada entre los casos que están y los que no están sujetos a las consecuencias previstas por la norma y; e) que la omisión implique el incumplimiento de un deber constitucional del legislador. La omisión se predica de una norma existente, que para el caso es el primer “artículo nuevo” contenido en el artículo 2º de la Ley acusada, disposición que prevé la composición de las CRI. Esta norma estipula como criterio de adscripción a las comisiones regionales, la circunscripción territorial en la que el congresista hubiera obtenido la mayor cantidad de votos. Esta fórmula, como se indicó, es incompatible con la posibilidad que los senadores y representantes a la Cámara por minorías étnicas y políticas, elegidos con base en listas únicas sin voto preferente, accedan a las CRI; del mismo modo que en los casos en que dichas listas contemplen el voto preferente, sin que el elector haga uso del mismo. Por lo tanto, el legislador no estaba cobijado por razón objetiva o suficiente que le permitiera prever un modo de composición de las CRI que excluyera al grupo de congresistas en mención. En ese sentido, se está ante una discriminación injustificada en contra de los senadores y los representantes a la Cámara por minorías étnicas y políticas quienes, debido a que por su método de elección, que no prevé votos que puedan contabilizarse a favor de cada candidato individualmente considerado, son marginados de la composición de las CRI. Esta exclusión, además, resulta contradictoria con los preceptos constitucionales que otorgan legitimidad a la posibilidad que los partidos y movimientos políticos, a través de sus mecanismos democráticos internos, determinen el orden de las listas únicas de los candidatos a las corporaciones públicas.

Referencia: expediente D-6897

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1127 de 2007 “por medio de la cual se adiciona la Sección 5ª al Capítulo IV del Título II de la Ley 5ª de 1992 Reglamento del Congreso. Creación legal de las Comisiones Regionales Interparlamentarias.”

Actor: David Ricardo Rodríguez Navarro.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá D.C., cinco (5) de marzo de dos mil ocho (2008).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia.

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, el ciudadano David Ricardo Rodríguez Navarro instauró demanda de constitucionalidad contra la integridad del texto de la Ley 1127 de 2007 “por medio de la cual se adiciona la Sección 5ª al Capítulo IV del Título II de la Ley 5ª de 1992 Reglamento del Congreso. Creación legal de las Comisiones Regionales Interparlamentarias.”

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

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe la norma demandada, publicada en el Diario Oficial 46.542 del 14 de febrero de 2007:

LEY 1127 DE 2007

por medio de la cual se adiciona la Sección 5ª al Capítulo IV del Título II de la Ley 5ª de 1992 Reglamento del Congreso. Creación legal de las Comisiones Regionales Interparlamentarias.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 53 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 53. Clases. Durante el período Constitucional funcionarán, en cada una de las Cámaras, las Comisiones Constitucionales Permanentes, las Comisiones Legales, las Comisiones Especiales, las Comisiones Accidentales y las Comisiones Regionales Interparlamentarias.

Artículo 2º. Adiciónase la Sección 5ª al Capítulo IV del Título II de la Ley 5ª de 1992, el siguiente artículo:

Artículo nuevo. Composición. Habrá una Comisión Regional Interparlamentaria, por cada circunscripción electoral territorial de Cámara de Representantes. Estará integrada por Senadores y Representantes a la Cámara. Los Senadores harán parte de la Comisión Regional de conformidad con la circunscripción donde hayan obtenido el mayor número de votos para su elección, los Representantes por la circunscripción que hayan sido elegidos.

Los Representantes de circunscripción especial de grupos étnicos y minorías políticas harán

parte de la Comisión Regional de conformidad con la circunscripción donde haya obtenido el mayor número de votos para su elección.

Al inicio de cada legislatura los Presidentes del Senado y la Cámara de Representantes expedirán una resolución conjunta en la cual se establezca la composición nominal de las Comisiones Regionales Interparlamentarias.

Artículo nuevo. Funciones. Las Comisiones Regionales Interparlamentarias tendrán el carácter de deliberatorias y para ello ejercerán las siguientes funciones:

1. Adelantar debates, audiencias, públicas, foros, conversatorios y deliberaciones relacionadas exclusivamente con la problemática de cada una de las circunscripciones territoriales del orden nacional.

2. Citar, requerir o invitar, a los Ministros del despacho, a los directores de departamentos administrativos, a los presidentes o directores o gerentes de entidades descentralizadas nacionales o territoriales y funcionarios de la rama ejecutiva nacional o territorial para que informen de manera exclusiva y específica sobre asuntos regionales relacionados con sus funciones. Con todo nadie podrá ser citado el mismo día para más de una Comisión y tendrán prioridad las citaciones a las Comisiones Constitucionales Permanentes.

3. Invitar a personas naturales o jurídicas que tengan relación con asuntos regionales para que participen de las deliberaciones en los casos pertinentes.

4. Pronunciarse, si lo considera necesario, sobre proyectos de ley o de acto legislativo en cuanto afecte el interés regional.

5. Emitir un concepto sobre las leyes que adopten el Plan Nacional de Desarrollo y Presupuesto General de Rentas y Gastos en cuanto a su impacto regional.

6. Solicitar la intervención del Gobierno Nacional o territorial, del Ministerio Público, de la Contraloría General de la República o de las contralorías territoriales, de los organismos de la Rama Judicial, de la Fuerza Pública, de la Defensoría del Pueblo, en la solución de asuntos que afecten a la respectiva región.

7. Formular recomendaciones respetuosas a los Gobiernos Nacional o territoriales sobre la adopción de decisiones, medidas, políticas públicas, que estén orientadas a las soluciones de problemas regionales.

Artículo nuevo. Reunión y funcionamiento.

CONVOCATORIA. Las Comisiones Regionales se reunirán cuando la convoquen la mitad más uno de los integrantes.

LUGAR DE REUNION. Podrá reunirse en salón de sesiones de cualquier Comisión Constitucional o legal u otro recinto del Congreso. Si la comisión legal así lo decide podrá deliberar en el respectivo departamento, válidamente, sin que ello ocasione gasto público alguno.

SECRETARIA. Actuará como Secretario un Congresista miembro de la Comisión Regional, designada por los mismos integrantes para tal fin en cada una de las sesiones.

PRESIDENCIA. La presidencia de la Comisión Regional se rotará en cada sesión entre cada uno de los integrantes de manera alternativa.

ACTAS. Se levantarán actas de las deliberaciones y estas deberán publicarse en las Gacetas del Congreso y en la página web del Senado de la República y la Cámara de Representantes.

TRANSMISION POR TELEVISION. Mediante el procedimiento adoptado para aprobación de debates televisados se podrá autorizar la publicidad de los debates en las Comisiones Regionales. Estas no tendrán prioridad sobre las demás Comisiones.

Parágrafo. Varias Comisiones Regionales Interparlamentarias podrán reunirse con los mismos propósitos y funciones que otorga esta ley.

Artículo 3°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su sanción, promulgación y publicación.

III. LA DEMANDA

El ciudadano Rodríguez Navarro considera que la Ley 1127/07 es contraria al Preámbulo y a los artículos 1º, 133, 171 y 209 de la Constitución Política. El argumento principal de la censura consiste en que la norma acusada desconoce el modelo de representación política previsto en la Carta Política, de acuerdo con el cual el Senado de la República tiene origen en una circunscripción nacional y la Cámara de Representantes en circunscripciones territoriales. Por lo tanto, la decisión legislativa de integrar comisiones regionales interparlamentarias, en adelante CRI, viola dicho modelo. Las razones que sustentan esta conclusión son las siguientes:

1. De conformidad con el artículo 171 C.P., los senadores son elegidos por circunscripción nacional. En ese sentido, la representación que ejercen estos funcionarios refiere a todos los ciudadanos colombianos, en tanto están habilitados para elegir a aquellos, al margen de la distribución territorial de la votación obtenida. “A pesar de lo anterior, la Ley 1127 de 2007 ignora este mandato constitucional y crea comisiones interparlamentarias regionales las cuales serán integradas por los senadores “de conformidad con la circunscripción donde hayan obtenido el mayor número de votos para su elección”, y a reglón seguido establece las funciones de las mismas entre las cuales se encuentran adelantar debates y similares, citar autoridades y funcionarios para dar cuentas, invitar a debate a personas naturales o jurídicas, pronunciarse sobre proyectos de ley, emitir concepto sobre el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto General de Rentas y Gastos, solicitar intervención del Gobierno Nacional y otras entidades gubernamentales y formular recomendaciones a los Gobiernos Nacionales o territoriales pero todo limitado a la afectación o los intereses de la región que representa cada comisión. De lo anterior se entiende que en estas comisiones interparlamentarias regionales los senadores solo representarán una región determinada y solo abogarán por los intereses de una porción de nacionales. La Ley 1127 de 2007 estaría viciada por inconstitucional ya que estaría incentivando que los senadores se limiten a

representar una región determinada y no la nación en su totalidad (que fue el querer del constituyente).”

Igualmente, el demandante considera que las CRI, en la medida que regionalizan la representación de los senadores, se tornan funcionales a prácticas clientelistas, “ya que el senador, supuesto representante de los ciudadanos de todo el territorio nacional, tiene la oportunidad mediante estas comisiones de favorecer intereses regionales y convertirse en una fuente de clientelismo político.”

2. La existencia de las CRI es igualmente problemática respecto de las disposiciones constitucionales que prevén la circunscripción nacional especial para la elección de senadores por comunidades indígenas (Art. 171 C.P.) y la circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y las minorías políticas (Art. 176 C.P.). En efecto, el artículo 2º de la Ley 1127/07 establece que los mencionados senadores y representantes harán parte de la CRI de conformidad con la circunscripción donde hayan obtenido el mayor número de votos para su elección. Esta regla, a juicio del actor, “se aparta de la voluntad del constituyente y organiza a los representantes de cada etnia o minoría política en circunscripciones determinadas ignorando la especialidad que tiene la elección o minoría política en circunscripciones determinadas ignorando la especialidad que tiene la elección de estos funcionarios. Así, congresistas indígenas o de comunidades negras realizarán sus funciones dentro de la respectiva comisión regional interparlamentaria en representación de una parte de su comunidad o grupo étnico y no la totalidad de sus electores como lo ordena la Constitución Política.”¹

3. La norma acusada, del mismo modo, desconoce la independencia de cada una de las cámaras legislativas. Al respecto, el actor utiliza las consideraciones realizadas por la Corte en la sentencia C-365/96 para concluir que no resulta admisible “que se creen comisiones permanentes donde hagan parte tanto el Senado como la Cámara de Representantes ya que la reunión de estos dos organismos es excepcional y expresa en la Constitución. La independencia de estas cámaras se ve vulnerada por la norma en cuestión inclusive con mayor grado cuando la conformación debe estar determinada por la manera de elección de los Representantes a la Cámara, es decir, mediante circunscripciones específicas.”

4. La demanda advierte que las CRI también entran en contradicción con el artículo 209 C.P., que prevé a la economía dentro de los principios que gobiernan la función administrativa. En su criterio, la constitución legal de las CRI configura un gasto innecesario, en tanto sus funciones son propias del ejercicio de los Representantes a la Cámara por cada una de las regiones. El actor insiste en que estos Representantes son “la voz y defensa en el parlamento de cada región y por eso mismo son elegidos según circunscripciones previamente establecidas. En esa condición, estos deben velar por los intereses propios de su región oponiéndose a las medidas que se tomen en detrimento de la misma y apoyando, colaborando y participando a su vez en las políticas que se establezcan sobre tal sector del territorio nacional. De igual manera lo hacen los representantes por comunidades minoritarias y etnias quienes son elegidos por circunscripciones especiales de manera que representan políticamente a una comunidad específica que se establece en una región determinada. En ese sentido, los congresistas que son elegidos para la Cámara de Representantes deben realizar todas aquellas funciones de protección a sus regiones que se

establecen en el artículo 2 de la Ley 1127 de 2007. || Al crear nuevas comisiones, junto a los gastos de diversos tipos que generan, cuando sus funciones ya están asignadas, se incurriría en una duplicidad que iría en contra del principio de economía ya mencionado.”

5. Finalmente, el ciudadano Rodríguez Navarro sostiene que la Ley 1127/07 tiene la virtualidad de afectar el principio de Estado unitario, que deriva del Preámbulo y del artículo 1º C.P. En su criterio, admitir para el ordenamiento jurídico colombiano la existencia de las CRI permitiría que los Senadores se erigieran cada vez como voceros de sus regiones, lo que se muestra incompatible con su origen representativo de carácter nacional. Así, “las votaciones serán determinadas por las funciones que se cumplan en la respectiva comisión regional interparlamentaria y en consecuencia cada senador será elegido por su región, no por el país unido. Se convertiría el Congreso en dos “cámaras de representantes” ya que de uno o de otro lado se elegirían por la decisión de una región determinada. Todo lo anterior es, por supuesto, totalmente contrario al querer del constituyente.|| Pero además se constituiría una discriminación y diferenciación con algunas regiones del país donde no haya votaciones mayoritarias para un senador determinado. Así, regiones pequeñas (electoralmente) tendrán una comisión regional interparlamentaria donde no habrá senadores sino únicamente los representantes de cámara elegidos por la región regresando al problema antes citado de la economía administrativa.”

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Consejo Nacional Electoral

El Presidente del Consejo Nacional Electoral intervino en el presente proceso con el fin de solicitar a la Corte la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada. A juicio del Consejo la constitucionalidad de la disposición no sólo debe estudiarse a la luz del principio del Estado unitario, sino también bajo la consideración del modelo de descentralización previsto en la Carta Política. Desde esta perspectiva, la Ley no afecta en si misma el carácter unitario del Estado, el cual no tiene un carácter absoluto, puesto que debe acompasarse con las finalidades de la descentralización, las cuales permiten que el Congreso vuelva su accionar hacia las regiones.

Para el interviniente, debe tenerse en cuenta que “Colombia es un país de regiones, las que se encuentran representadas en el Congreso de la República, directamente en la composición y representación territorial de la Cámara de Representantes, pero también en la conformación del Senado de la República, en la medida que si bien sus integrantes son elegidos por circunscripción nacional, tienden a representar determinadas regiones, en las que tienen establecidas sus fortalezas electorales”. Desde esta perspectiva, el Consejo insiste en que esta “representación no solo [es] partidaria, sino de las regiones, hace que los integrantes de las regiones se deban a las mismas, de tal suerte que no puedan ser ajenos a la problemática que se suscita en las mismas y que dada la complementación existentes entre las autoridades nacionales y las territoriales, nada impide que puedan servir de interlocutores válidos entre ambas tal y como se plantea en la ley demandada, la que institucionaliza una práctica que puede venirse dando desde antes, con la ventaja que se hace de manera abierta, clara, transparente y de cara a la sociedad.”

De otro lado, las funciones que la Ley asigna a las CRI en momento alguno son incompatibles

con la “estructura centralizada” de la función legislativa, puesto que sus competencias no están relacionadas con el trámite de proyectos de ley. “en ese orden de ideas, se entiende que con la creación de estas comisiones, lo que se ha pretendido es efectuar un más eficaz control político del gobierno, del gobierno nacional en cuanto a su relación con las distintas regiones, pero también de los gobiernos locales, primeros responsables de satisfacer las necesidades básicas de sus habitantes.

Por último, el Consejo advierte que la norma acusada, contrario a lo considerado por el demandante, refuerza al Estado centralista, en tanto las CRI son instituciones nacionales en las que cobran mayor relevancia los asuntos locales. Igualmente, la posibilidad que en las CRI sesionen integrantes en ambas cámaras no sólo no se opone a la Constitución, sino que es reflejo de una práctica vigente en otras instancias legislativas, como es el caso de las comisiones accidentales de conciliación.

2. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

El Ministerio del Interior y de Justicia, a través de su Director de Ordenamiento Jurídico, intervino el presente trámite de constitucionalidad, a fin de solicitar que la Corte se declare inhibida para resolver la demanda interpuesta o, de manera subsidiaria, decida la exequibilidad de la norma acusada. Con este fin, expresa algunos argumentos dirigidos a desvirtuar los cargos propuestos, según el orden señalado en la demanda.

A partir de una recopilación doctrinaria sobre la materia, el Ministerio se opone al primer y al segundo cargo de inconstitucionalidad. A su juicio, la norma acusada no contradice el principio de Estado unitario, vía regionalización del país. Ello en tanto la creación de las CRI, responde a que “sin detrimento de la unidad de la nación, en Colombia existen regiones con innumerables necesidades particulares insatisfechas, cuyos habitantes tiene derecho a que los representantes y senadores que han sido elegidos con sus votos, dispongan de espacios, en el seno del Congreso de la República, donde se discutan y busquen soluciones a tales problemas y necesidades regionales.” En este orden de ideas, el interviniente sostiene que las CRI no desconocen “la irrenunciable vocación de unidad del pueblo colombiano consignada en la Carta Política, lo que hace es reconocer que la unidad de la nación surge y se fortalece en virtud del reconocimiento de que el todo es la unión de las partes, de que a la nación la conforman las regiones, y así sucesivamente, porque cada unidad es parte de otra más grande, y a su vez la suma de otras más pequeñas.”

Con base en estos criterios, considera que la reunión de senadores y representantes en CRI es legítima, en tanto dichas instancias legislativas están creadas con el ánimo de obtener el progreso de las regiones. Así, advierte que las comisiones materia de análisis son consecuencia lógica de las funciones del Congreso dentro del Estado contemporáneo, debido a que la creación de dichas instancias racionaliza el trabajo legislativo, a la vez que optimiza la representación política. Al respecto, señala que las CRI hacen efectivo “el ejercicio del poder legislativo en pro de las regiones que integran la nación; por considerar legítimo y necesario que los senadores sean voceros, en las comisiones interparlamentarias regionales, de las regiones en que se encuentren los electores que los han llevado al Congreso de la República con sus votos, para que los representen políticamente, sin perjuicio de las funciones de los representantes a la Cámara”. De acuerdo con esta consideración, el

Ministerio estima que la acusación formulada en contra de la Ley 1127/07, no tiene otro sustento que la interpretación subjetiva del actor acerca del citado texto legal. Por ende, el interviniente solicita a la Corte que se declare inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo o, en su defecto, determine la exequibilidad del precepto.

El Ministerio también desestima el cargo por afectación del artículo 133 CP., en tanto la norma acusada vulnera el modelo de circunscripción electoral previsto por la Carta Política. Al respecto, sostiene que las CRI no convierten a los senadores en voceros de una región determinada. En contrario, el hecho que representen al pueblo significa que “antes que nada, los senadores representan a aquellos que le han elegido para ser su vocero, y nada de malo hay en que, honrando la confianza democrática en ellos depositada, hagan parte de una comisión interparlamentaria en la cual puedan de alguna forma cumplir mejor con el mandato democrático de los electores a los que se debe.”

Por último, el Ministerio se opone a la presunta contradicción entre la norma acusada y el principio de economía, propio de la función administrativa. Con este fin, señala que (i) los congresistas desempeñan una actividad propia del poder legislativo, diferente a la de la función administrativa; y (ii) no existe la duplicidad de funciones entre las cámaras alegada en la demanda, pues los senadores no reemplazan a los representantes a la Cámara en el ejercicio de la representación regional. Simplemente, “al ser un senador determinado electo gracias a unas mayorías de una región, éste tiene el deber y la responsabilidad política de velar por los electores de esa región que lo llevaron al cargo, y asumir las problemáticas de toda índole que deben afrontar.” Por lo tanto, el interviniente solicita que ante la imposibilidad que la Ley 1127/07 afecte el artículo 209 C.P. se inhiba de emitir un pronunciamiento de fondo o, de forma subsidiaria, declare la constitucionalidad del precepto.

3. Intervención de la Universidad del Rosario

El Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario intervino en el presente trámite, con el fin de solicitar la inconstitucionalidad de la Ley 1127/07. Con este fin, expone algunos argumentos que, aunque van en sentido distinto a los propuestos en la demanda, están dirigidos a demostrar la incompatibilidad de las CRI con la Carta Política, en especial con aquellas normas que regulan el régimen electoral.

En primer lugar, el interviniente pone de presente que el sistema de elección de los senadores no garantiza que pueda establecerse el origen geográfico de los votos que hubieran podido ser depositados a su favor. Ello debido a que si la lista por la cual se inscribieron como candidatos era cerrada, los sufragios depositados por ella no discriminan las preferencias por un determinado integrante de la misma; así mismo, en las listas abiertas, que admiten el voto preferente, el elector puede sufragar por el partido sin hacerlo por ningún candidato en particular, con lo cual tampoco habría correspondencia entre la decisión del elector y el origen territorial de los votos de cada candidato elegido por esa lista.

A partir de la posibilidad fáctica antes descrita, el interviniente evidencia una ruptura del principio de igualdad, que en su criterio vicia desde su origen la composición de las CRI. Esto sucede dado que los candidatos elegidos en listas cerradas no tendrían asignación de votos propios en ninguna de las circunscripciones territoriales para la Cámara de Representantes.

Por lo tanto, los imposibilitaría para pertenecer a cualquiera de las CRI, a las cuales sí podrían acceder aquellos que hubieren obtenido votos preferentes.

A lo anterior debe sumarse el hecho que los senadores son elegidos por circunscripción nacional, lo que es incompatible con la posibilidad que pertenezcan a una comisión en razón del origen geográfico de su caudal electoral, cuando tal definición sea posible debido al voto preferente. “Además, piénsese en el caso eventual que dichos votos se hallen repartidos de tal manera entre varias circunscripciones que los obtenidos en cualquiera de ellas no constituyan la mayoría absoluta de los alcanzados por ese Senador; en tal caso ¿Cuál sería el verdadero soporte territorial mayoritario de su representación? || Añádase a lo anterior que una vez los congresistas son elegidos (...) pasan a representar al pueblo, ni siquiera a sus electores, precisamente porque la forma de organización del Estado colombiano es unitaria y no autonómica ni federal.”

4. Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia

A través de concepto rendido por el Académico de Número Augusto Trujillo Muñoz, la Academia Colombiana de Jurisprudencia solicitó a la Corte que declarara la exequibilidad de la Ley 1127/07. Con este fin, señaló en primer término que no es posible sostener la violación del artículo 133 C.P., puesto que la representación del Pueblo no es predicable sólo del Senado de la República, sino también de la Cámara de Representantes. En ese orden de ideas, resulta desacertado predicar que la norma acusada desconoce el modelo de representación política previsto en la Constitución.

De acuerdo con el anterior razonamiento, la Academia sostuvo en segundo lugar que la descentralización administrativa dispuesta por la Carta Política hace que los intereses de las regiones “justifiquen que las entidades territoriales sean titulares de unas facultades para regir su vida interior, dentro de un Estado que las integra, pero que las reconoce autónomas.” Así, el reconocimiento del grado de la autonomía de las regiones hace que el legislador pueda establecer instancias para la gestión de sus intereses, como es el caso de las CRI, sin que ello conculque el principio de Estado unitario. Esto debido a que resulta legítimo de la perspectiva constitucional que el Congreso, consciente de la existencia de unas realidades territoriales específicas, proceda a atenderlas a través de las CRI.

En tercer lugar, el interviniente expone como la creación de las CRI no es incompatible con el diseño institucional que prevé circunscripciones especiales. En criterio de la Academia, el hecho que la Ley 1127/07 incluya dentro de las CRI a los parlamentarios elegidos por esas circunscripciones es corolario de la materialización del principio de igualdad, el cual resultaría afectado “si sus representantes no tiene acceso a una comisión parlamentaria de la cual forman parte representantes del resto de los colombianos.”

Del mismo modo, señala que la norma demandada no es incompatible con la independencia de las cámaras, puesto que la creación de comisiones es un asunto inherente a sus competencias, por lo que la Ley acusada es apenas una reforma a su propio reglamento, circunstancia en nada ajena a sus posibilidades de configuración legislativa.

Finalmente, la Academia estima que, como lo señala la demanda, las CRI promueven la regionalización del país. Empero, esta consecuencia jurídica es un asunto que subyace a los

propósitos constitucionales respecto de las entidades territoriales. Así, dicha regionalización “está contenida, entre otros, en los artículos 306 y 307 superiores”, disposiciones que en tanto promueven la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales, sirven de base para acreditar la compatibilidad entre las CRI y el principio de Estado unitario.

El Procurador General de la Nación rindió el concepto previsto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución, en el que solicita a la Corte la declaratoria de inexecutable de la Ley 1127/07.

Con base en los cargos planteados en la demanda, el Ministerio Público identifica dos problemas jurídicos definidos. De un lado, debe definirse si la creación de las CRI compuestas, cada una de las mismas, por parlamentarios elegidos por circunscripciones territoriales y nacionales, vulneró las finalidades de las circunscripciones nacionales, en cuanto que los elegidos por éstas pasan a representar intereses regionales específicos y no a la Nación en general o a la totalidad de los electores de la circunscripción especial. De otro, tendrá que establecerse si las CRI violan el principio de economía por la duplicidad de funciones en que se incurre, debido a que las mismas ya están asignadas al Congreso en su organización institucional.

En cuanto a lo primero, considera que la conformación electoral del Congreso de la República no crea ninguna diferencia para el cumplimiento de las funciones al interior de sus dos cámaras, razón por la que la creación de las CRI y la composición de las mismas no tienen ninguna incidencia en la actividad legislativa. Para la Vista Fiscal, el ejercicio de la representación política es un asunto de responsabilidad que depende del elegido en relación con su procedencia y no de la organización institucional del Congreso.

De acuerdo con el Procurador General, la razón de ser de las diferentes circunscripciones electorales para la conformación del Congreso de la República es la de ampliar el espectro de participación democrática, combinando la tradicional representación regional con la proveniente de la organización de la sociedad civil en sus diversas expresiones y la correspondiente a las acciones afirmativas constitucionales para garantizar la participación política de grupos étnicos y de minorías políticas. Por lo tanto, una vez elegidos, en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes, los parlamentarios cumplen exactamente las mismas funciones constituyentes, legislativas, de control político y electorales, y sus decisiones o votos tienen igual valor. Así, desde el punto de vista estructural y funcional, la creación y composición de las comisiones regionales interparlamentarias no tienen ninguna incidencia en las actividades del Congreso de la República ni resquebrajan la unidad de la Nación.

Otra cosa muy diferente es la responsabilidad del parlamentario que es elegido por cada una de las circunscripciones, en cuanto a los intereses que representa, lo cual es un asunto de conciencia y de control por parte de su partido y de sus electores, según lo prevé el artículo 133 Superior. Dicha responsabilidad política no tiene, para el Ministerio Público, ninguna incidencia respecto de las citadas comisiones.

No obstante, la constitucionalidad de la norma acusada sí se muestra problemática respecto del segundo problema jurídico. En efecto, el Ministerio Público advierte que la duplicidad de

funciones de las CRI en relación con las que cumplen las plenarias y las comisiones permanentes del Congreso de la República, vulnera la competencia constitucional exclusiva de estas últimas para cumplir las funciones asignadas también a las primeras, al igual que la separación funcional de la rama ejecutiva por desproporción injustificada del ejercicio del control del poder político.

Para sustentar esta conclusión, señala que las funciones de control político que la Ley 1127/07 adscribe a las CRI son en todo análogas a las que tiene el Congreso, de conformidad con lo reglado en los artículos 135, 137 y 208 de la Constitución Política. Estas funciones, resalta, comprenden el control político en el orden territorial, lo que demuestra la duplicidad de funciones entre el Congreso y las CRI. Por lo tanto, resulta claramente afectado el principio de economía de la función administrativa. Sobre el particular, el Procurador General expone lo siguiente:

“En general, el control político de los asuntos del orden nacional está en cabeza del Congreso de la República, el cual se ejerce sobre el gobierno y la administración, incluyendo las gobernaciones y las alcaldías, a través de las reuniones plenarias de sus cámaras y de las comisiones constitucionales permanentes (Constitución Política, artículos 114, 115, 138, 142).

De acuerdo con lo contemplado en los artículos 135, 137 y 208 de la Carta, para el ejercicio de dicho control, incluyendo lo pertinente en asuntos nacionales manifestados en el orden territorial, el Parlamento tiene las siguientes funciones:

- a) Adelantar debates sobre todos los asuntos del orden nacional, lo que abarca los que tienen incidencia en las regiones.
- b) Citar y requerir a los ministros, directores de departamentos administrativos y superintendentes y demás funcionarios de la rama ejecutiva nacional y territorial, e imponer la moción de censura en los casos procedentes.
- c) Emplazar a personas naturales y jurídicas para que asistan a los debates o rindan declaraciones.
- d) Pronunciarse sobre proyectos de ley o de acto legislativo, los planes nacionales de presupuesto o los presupuestos generales de rentas y gastos nacionales, cuando participan y actúan con voz y voto en el trámite de los mismos.
- e) Recabar del gobierno la cooperación de los organismos de la administración pública para el mejor desempeño de sus atribuciones, lo que incluye la intervención de las autoridades para la solución de los problemas regionales (En esto emplean gran parte de su tiempo los congresistas).
- f) Formular recomendaciones respetuosas a los gobiernos Nacional y territoriales sobre la adopción de decisiones que estén orientadas a las soluciones de los problemas que les compete resolver, incluidos los regionales.

4.3. En relación con los asuntos nacionales que se manifiestan en las regiones, se observa que existe una dualidad de funciones de control político entre las ejercidas por las plenarias

del Congreso de la República y sus comisiones constitucionales permanentes, por una parte, y las asignadas a las comisiones regionales interparlamentarias, de otra parte.

Tal situación vulnera el principio de economía de la función pública, no por la duplicidad de funciones en si misma, sino porque, a partir de esa dualidad, las funciones asignadas a las comisiones regionales interparlamentarias invaden la competencia exclusiva de control político de las comisiones constitucionales permanentes y de las plenarios del Congreso de la República.

La anomalía se configura si se tiene que, por mandato superior, el control político de los asuntos de gobierno y de administración del orden nacional, incluyendo a las gobernaciones y las alcaldías, le corresponde ejercerlo al Congreso de la República, únicamente a través de las plenarios o de las comisiones permanentes (estas últimas son las que tramitan en primer debate los proyectos de acto legislativo y de ley y que, de acuerdo con la Ley 3 de 1992, son siete)." (Subrayas y negrillas originales).

Así, con base en las consideraciones expuestas, el Procurador General concluye que las CRI comprometen la separación funcional del poder público, en lo correspondiente a la rama ejecutiva, incluidas las gobernaciones y alcaldías, por la desmesurada invasión fáctica en el ejercicio de sus funciones sin justificación razonable, debido al exceso de control político al que se pueden ver sometidos sus funcionarios. Ello en tanto, "además de atender las citaciones, requerimientos y peticiones de las actuales siete (7) comisiones constitucionales permanentes, de ahora en adelante los funcionarios de la rama ejecutiva del poder público deben responder al mismo control político ejercido por las treinta y tres (33) comisiones regionales interparlamentarias. ¡Se trata de un incremento de más del 400% en el ejercicio del control político (petición de información, requerimientos, debates, recomendaciones, presiones, etc.)!". Por ende, la norma acusada debe ser declarada inexecutable por la Corte.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, corresponde a esta Corporación conocer de la presente demanda, por dirigirse contra un aparte de una disposición que forma parte de una Ley.

Problemas jurídicos y metodología de la decisión

2. Las censuras formuladas por el ciudadano Rodríguez Navarro versan sobre dos aspectos definidos, relativos a la presunta incompatibilidad de la Ley 1127/07 con (i) el modelo constitucional de elección del Senado de la República a través de una circunscripción nacional, lo que impide que su mandato pueda comprenderse de forma regional. Del mismo modo, afecta el mandato representativo de los Congresistas nombrados por comunidades étnicas o políticas, quienes agenciarían intereses regionales, distintos a los que fundamentaron dicho mandato. Por último, dentro de este nivel de análisis, resulta afectado el principio de Estado unitario, en tanto la regionalización del mandato de los Senadores provocaría que sus funciones legislativas se concentrarían en la satisfacción del interés de los electores de una sola circunscripción, en perjuicio de las regiones con menor censo electoral,

que no podrían constituir mayoría en la votación de un senador y, por ende, no tendrían representación senatorial en las CRI; (ii) el principio de economía, propio de la función administrativa, ya que las CRI ejercerían las mismas funciones constitucionales que actualmente ejercen los representantes a la cámara, quienes en razón de su modo de elección, son los genuinos voceros de los intereses regionales.

Ante los problemas propuestos, un grupo de intervinientes confieren legitimidad constitucional a las CRI, pues consideran que la representación de los intereses regionales en el Congreso es una finalidad compatible con la intención de la Carta Política de fortalecer las entidades territoriales, a través de mecanismos de descentralización en el ejercicio de la representación política. Bajo esta perspectiva, las CRI reforzarían la discusión acerca de las necesidades locales y el ejercicio del control político, en aras de la satisfacción de los mencionados intereses. Con base en estos criterios, para los intervinientes es clara la legitimidad constitucional que los senadores agencien dichos intereses y necesidades respecto de las regiones en la que han obtenido mayor votación y al interior de las CRI. Antes bien, las actividades que desarrollan las CRI permiten honrar de mejor modo el mandato democrático que reciben los senadores, en tanto el sustento de la participación en la comisión regional proviene, precisamente, de la decisión del electorado. Por último, el grupo de intervinientes en cita considera que las CRI son plenamente compatibles con el principio de Estado unitario, pues la misma Carta Política otorga a las regiones un grado de autonomía que, como en el caso de la ley acusada, puede traducirse en mecanismos concretos de participación territorial al interior del Congreso.

En contraposición a lo anterior, uno de los intervinientes considera que la Ley 1127/07 se opone a la Constitución Política, debido a que el diseño institucional para la elección de los Senadores no permite, en todos los casos, evidenciar su origen geográfico; circunstancia que concurre en el caso de las listas únicas sin voto preferente. Por lo tanto, la norma acusada configura una discriminación injustificada, pues excluye a dichos senadores de la posibilidad de participar en las CRI.

El Procurador General desestima la censura sobre la fragmentación del mandato nacional del Senado, al considerar que la participación de los senadores en las CRI, en nada afecta el ejercicio de las competencias constitucionales de las cámaras legislativas. No obstante, la norma acusada se muestra problemática respecto del principio de economía, propio de la función pública. Ello en tanto las CRI duplican las competencias de control político regional, de las que son titulares las distintas comisiones constitucionales permanentes, al igual que las plenarios de cada cámara. Además, la instauración de las 33 CRI, una por cada circunscripción territorial, compromete la separación funcional de las ramas del poder público, habida cuenta el aumento exponencial de las instancias de control político.

3. De acuerdo con las tesis expuestas, la Corte debe resolver los siguientes problemas jurídicos:

3.1. ¿Las comisiones regionales interparlamentarias, en tanto están parcialmente integradas por los senadores y los representantes a la cámara por circunscripciones especiales de conformidad con la circunscripción electoral en la que obtuvieron la más alta votación, configuran una fragmentación del mandato democrático representativo, incompatible con el

modelo institucional de elección de estos congresistas?

3.2. ¿La imposibilidad de incorporar a las comisiones regionales interparlamentarias a los congresistas elegidos en listas únicas sin voto preferente configura una discriminación injustificada y afecta los propósitos constitucionales del Acto Legislativo sobre reforma política?

3.3. ¿La multiplicación de las instancias de control político que conlleva la creación de las comisiones regionales interparlamentarias, es contraria al principio de economía de la función pública y a la autonomía de las ramas del poder público?

Para resolver estas controversias y con el fin de otorgar un preciso orden metodológico a la decisión, la Corte hará un análisis general del contenido de la ley acusada. Luego, asumirá el estudio de las tres problemáticas citadas, según la enumeración expuesta.

Materia de la Ley 1127/07

4. La Ley 1127/07 tiene como propósito reformar la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso en el sentido de adicionar a las comisiones existentes, las comisiones regionales interparlamentarias (Art. 1º). Habrá una comisión por cada circunscripción electoral y cada una de ellas estará integrada por (i) los senadores de conformidad con la circunscripción en la que hayan obtenido el mayor número de votos; (ii) los representantes a la Cámara elegidos por cada circunscripción; (iii) los representantes a la Cámara elegidos por circunscripciones especiales, de acuerdo con la circunscripción en la que hubieran obtenido el mayor número de votos. (Art. 2).

La composición nominal de cada CRI deberá determinarse a través de resolución expedida por los Presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, al inicio de cada legislatura (Art. 2).

Las funciones de las CRI, previstas en el artículo 2º pueden agruparse en tres grupos. Aquellas relacionadas con el ejercicio del control político, otras con el agenciamiento de los intereses regionales ante las autoridades del Estado y finalmente otras de intervención en el procedimiento legislativo de iniciativas relacionadas con los mencionados intereses.

Así, dentro las funciones de control político están la posibilidad de citar, requerir o invitar a distintos funcionarios de la Rama Ejecutiva, en los niveles nacional y municipal, con el objeto que informen acerca de asuntos regionales relacionados con sus funciones. Igualmente, en lo que tiene que ver con la gestión de estos asuntos, se destacan las funciones de (i) adelantar audiencias sobre la problemática de cada circunscripción; (ii) solicitar la intervención de autoridades y organismos de control, a fin de solucionar la problemática de la región; y (iii) formular recomendaciones respetuosas a los Gobiernos nacional y territorial, respecto de la adopción de políticas dirigidas a solucionar los problemas regionales. Por último, en lo relativo a la intervención en el procedimiento legislativo, las CRI están facultadas para pronunciarse sobre proyectos de actos de ley y de acto legislativo, en cuanto afecten el interés regional, al igual que para emitir concepto sobre las leyes que adopten el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto General de Rentas y Gastos, en lo referente a su impacto regional.

Finalmente, la Ley acusada estipula las condiciones de reunión y funcionamiento de las CRI. Al respecto, se establecen las reglas sobre convocatoria, lugares de reunión, autoridades al interior de la comisión, actas, transmisiones por televisión y la posibilidad que varias comisiones se reúnan con los mismos fines y propósitos anteriormente enunciados.

Verificadas de esta manera las materias de que trata la disposición acusada, pasa la Corte a resolver los problemas jurídicos enumerados en el apartado precedente.

La integración de las comisiones regionales interparlamentarias es incompatible con el mandato democrático representativo del Congreso

5. El diseño institucional colombiano, que prevé un Congreso bicameral con orígenes representativos diferenciados, contrae consecuencias de primer orden desde la perspectiva constitucional, especialmente en lo que tiene que ver con su incidencia en las formas de representación democrática y el balance de poderes entre las cámaras legislativas.

Como lo ha identificado la doctrina,² el bicameralismo es funcional a la representación de intereses distintos en cada una de las cámaras, en la medida que el origen democrático de cada una de ellas suele ser distinto. Del mismo modo, la existencia de dos cámaras permite el ejercicio de un sistema de pesos y contrapesos al interior del Congreso, en tanto una de las células legislativas está facultada para ejercer control político sobre la otra, de suerte que opera como barrera de los excesos en que pudiese incurrir.

La existencia de dos cámaras, que concurren en el trámite de los proyectos de ley a través del ejercicio de idénticas competencias, es un instrumento que permite el mejoramiento de la actividad de producción legislativa, en tanto cada cámara funciona como instancia de control de las iniciativas discutidas y aprobadas por la otra. Por último, el bicameralismo permite la producción de resultados legislativos más estables, en tanto obliga que la aprobación de los proyectos de ley esté precedida de un trámite deliberatorio complejo, lo que estimula a que las iniciativas aprobadas tengan vocación de permanencia.

6. Para el caso colombiano, a los fines antes anotados debe sumarse el aumento de los espacios de representación de las entidades territoriales en las instancias nacionales de decisión política,³ objetivo que se logra a través de la elección de los Representantes a la Cámara a través de circunscripciones territoriales (Art. 176 C.P.). A esta manera de designación se contrapone el método de composición del Senado de la República, el cual es elegido por circunscripción nacional, aunado a la circunscripción especial para comunidades indígenas. (Art. 171 C.P.).

Tal modelo de elección de los miembros del Congreso permite afirmar, como lo ha señalado esta Corte en decisiones anteriores, que en la composición de la Cámara de Representantes concurren dos factores. Uno territorial, dirigido a ampliar las instancias de representación mínima para las regiones y otro democrático, que responde a que los habitantes de cada circunscripción territorial obtengan representación en el Congreso, proporcional a su población.

En ese sentido, la jurisprudencia de este Tribunal ha considerado que un “análisis histórico de las razones que llevaron a mantener el bicameralismo en la Constitución Política de 1991,

y particularmente a consagrar la forma de elección de la Cámara de Representantes según lo prescrito en el artículo 176 superior, revela que el constituyente estuvo animado del propósito de ampliar los espacios de representación con fundamento en factores territoriales. En efecto, uno de los objetivos que persiguió la Asamblea Nacional Constituyente fue el de mejorar de manera general la representatividad del Congreso de la República, para lo cual se consideró necesario revisar su sistema de elección. Con este propósito se introdujo la circunscripción nacional para la elección del Senado, estimando que así se abriría espacio a las minorías y nuevas fuerzas políticas sociales⁴, y con la misma finalidad se promovió la representación de las comunidades de las entidades territoriales que por su escasa población no tenían entonces influencia en la Cámara de Representantes⁵. Para lograr este objetivo se consagró el referido artículo 176 de la Constitución que, al asegurar que habría por lo menos dos representantes por cada circunscripción electoral, abrió un espacio para la representación permanente de las comunidades asentadas en aquellas circunscripciones que no estaban teniendo tal representación congresional. || Así pues, si bien la representación en nuestra Cámara de Representantes no obedece a la necesidad de que las entidades territoriales se encuentren representadas como tales y en igualdad de condiciones dentro del órgano legislativo -a la manera en que sucede en las cámaras representativas de los estados asociados en los estados federales-, dicha representación democrática sí toma en consideración factores territoriales para asegurar que la población de cada circunscripción (no la circunscripción misma) tenga verdadera oportunidad de influir en el trabajo legislativo.⁶

Para el caso del Senado de la República, en cambio, el modo de elección a través de circunscripción nacional ordinaria y especial para el caso de las comunidades indígenas (Art. 171 C.P.), se explica en el fortalecimiento del factor democrático. En ese sentido, como lo indicó la jurisprudencia citada, el mandato representativo nacional de los Senadores pretende que las minorías obtengan asiento en esa célula legislativa, superándose con ello el modelo mayoritario para la elección al interior de la circunscripción territorial, como sucedía al amparo de la Constitución anterior.⁷

7. Bajo esta perspectiva, la Carta Política de 1991 dispone un sistema mixto de representación al interior de las cámaras legislativas, mediante el cual (i) se estimula la participación de las entidades territoriales, estableciéndose una representación mínima de la población de cada circunscripción en la Cámara de Representantes, al igual que se garantiza el principio democrático representativo a través de la proporcionalidad entre el número de representantes y la población de cada circunscripción territorial; (ii) se establece un modo de representación nacional para el caso del Senado de la República, lo que facilita la participación de las minorías; (iii) se refuerza la participación de dichas minorías, en especial las étnicas y políticas, a través de la estipulación de curules especiales para estos grupos, tanto en el Senado como en la Cámara.

El régimen de composición mixto del Congreso de la República, empero, no significa que la Constitución plantee una diferencia de grado entre el nivel de representación democrática de los Senadores y los Representantes a la Cámara. Ello en tanto la Carta Política dispone expresamente que los miembros de cuerpos colegiados de elección directa, como es por excelencia el Congreso, representan al Pueblo y deberán actuar consultando el bien común (Art. 133 C.P.).

Así, es necesario distinguir entre el método de composición del Congreso y la índole del mandato representativo. En cuanto a lo primero, se ha indicado que el régimen de composición está institucionalmente diseñado de modo tal que las regiones y las mayorías étnicas y políticas obtengan instancias adecuadas de participación en el Legislativo. Respecto a lo segundo, es evidente que una vez conformado el Congreso, el mandato que ejercen los congresistas refiere a la Nación colombiana, sin perjuicio de las formas especiales de representación de minorías a las que se hará referencia en apartado posterior. No de otra manera se entiende que en las diversas facetas de la actividad legislativa (producción normativa, control político, elección e investigación de determinados funcionarios, etc.), los congresistas deban actuar, por expreso mandato constitucional, a favor de los intereses del Pueblo soberano.

8. La Ley 1127/07 adiciona el Reglamento del Congreso, en el sentido de incorporar comisiones regionales interparlamentarias, cuyo objeto es la representación de los intereses de las circunscripciones territoriales. Estas comisiones ofrecen problemas jurídico - constitucionales en el aspecto concreto de su composición. Ello debido a que en la misma hacen parte congresistas que tienen un origen democrático representativo de índole nacional, como sucede con los senadores elegidos por circunscripción ordinaria, o que representan minorías étnicas o políticas, caso en el que se encuentran los senadores elegidos por circunscripción especial indígena y los representantes a la cámara por minorías indígenas, afrocolombianas y políticas. En cada uno de estos casos, el demandante considera que opera una forma de deslegitimación del mandato representativo, a través de dos cauces diferenciados. El primero, relacionado con un fraccionamiento del mandato de los senadores elegidos por circunscripción nacional, quienes a pesar de contar entre sus electores con ciudadanos habitantes de distintas circunscripciones territoriales, concentrarían su mandato en la representación de sólo una porción de su electorado, en virtud de su participación a las CRI. El segundo, que tiene que ver con los senadores y representantes a la Cámara elegidos por minorías, caso en el cual la pertenencia a las CRI desnaturalizaría el carácter de su mandato, puesto que entrarían a agenciar los intereses de la región correspondiente, en detrimento de su condición de voceros de las minorías de que se trate.

9. Para la Corte, el legislador orgánico, al estipular las CRI, confunde los planos del método de composición del Congreso y la índole del mandato democrático representativo, antes expuestos. En efecto, la existencia de circunscripciones territoriales para la elección del Congreso de manera alguna significa que exista una diferencia en el grado de representación de los senadores y representantes a la Cámara, no obstante que los primeros son elegidos por circunscripción nacional y dos de ellos, en circunscripción especial de los pueblos indígenas y los segundos en circunscripción territorial, también con representación en circunscripción especial de las minorías étnicas, políticas y de los colombianos en el exterior.

La Sala insiste que una vez definida la composición del Congreso, los parlamentarios elegidos deben actuar en representación de todos los colombianos, esto es, están llamados a agenciar el interés general en tanto parámetro esencial para el ejercicio de la actividad legislativa, en los términos previstos por el artículo 133 Superior, lo que excluye la posibilidad que el ejercicio de la mandato representativo se concentre en los intereses de un determinado departamento y región. Como se indicó en el fundamento jurídico 4 de esta sentencia, las CRI

tienen por objeto gestionar los intereses de las regiones donde sus integrantes tuvieron mayores votaciones. Este objetivo, a la luz de la doctrina expuesta, involucra una fragmentación del mandato democrático que contradice lo consagrado en el artículo 133 C.P.

10. Ante la posición expuesta, algunos intervinientes en el presente proceso señalan que las CRI tienen legitimidad constitucional, puesto que son expresión de la descentralización de las regiones por la que propugna el Estatuto Superior. Al respecto, la Corte debe precisar que de acuerdo a como lo ha considerado su jurisprudencia, la descentralización administrativa y el régimen de autonomía de las regiones versa su diferencia del principio de Estado unitario en la medida en que éste “implica que existe un solo legislador; descentralización consiste en la facultad que se otorga a entidades diferentes del Estado para gobernarse por sí mismas, a través de la radicación de ciertas funciones en sus manos y autonomía significa la capacidad de gestión independiente de los asuntos propios. Etimológicamente, autonomía significa autonomarse, y de ella se derivan las siguientes consecuencias: a. Capacidad de dictar normas; b. Capacidad de la comunidad de designar sus órganos de gobierno; c. Poder de gestión de sus propios intereses y d. Suficiencia financiera para el desempeño de sus competencias. || Ahora bien, existen varios tipos de descentralización, a saber: territorial, funcional o por servicios, por colaboración y, finalmente, por estatuto personal. La descentralización territorial se entiende como el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. La descentralización funcional o por servicios consiste en la asignación de competencias o funciones del Estado a ciertas entidades, que se crean para ejercer una actividad especializada, tales como los establecimientos públicos, las corporaciones autónomas regionales, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta. La descentralización por colaboración se presenta cuando personas privadas ejercen funciones administrativas (art. 123 inciso 3º C.P.), v. gr. las Cámaras de Comercio y la Federación Nacional de Cafeteros y, por último, la descentralización por estatuto personal, cuyo concepto fundamental es el destinatario de la norma jurídica.”⁸

De lo expuesto se tiene que la descentralización está relacionada con el traslado de funciones administrativas a las entidades territoriales, a partir de un diseño institucional que les confiere un grado de autonomía, el cual les permite regularse por sus propias normas para la gestión de sus intereses. Estas facultades de índole administrativa que otorga la Constitución a las entidades territoriales, no pueden confundirse con las competencias políticas que le corresponden a las autoridades y órganos nacionales, como lo es el Congreso de la República. Ello debido a que dichas autoridades y órganos son expresión del carácter unitario del Estado colombiano (Art. 1º C.P.), por lo que son incompatibles con la fragmentación del mandato democrático representativo a favor de las regiones.

Por supuesto, lo aquí señalado no se contrapone a la eficacia y el carácter expansivo del principio de autonomía regional que prevé la Constitución, sino en la necesidad de hacer compatible esta previsión con las implicaciones del Estado unitario y la representación nacional del Congreso. Las regiones están plenamente facultadas para ejercer todas las competencias de autogobierno que les reconoce la Carta Política, posibilidad que en todo caso carece de un alcance tal que modifique el vínculo inescindible entre el ejercicio del

mandato democrático representativo de los congresistas y la protección de los intereses nacionales.

11. De otro lado, el modo de integración de las CRI ofrece dificultades adicionales, esta vez respecto del carácter particular de la representación democrática que ejercen los parlamentarios elegidos por minorías étnicas y políticas. En este caso, debe tenerse en cuenta que para el caso de estos congresistas, su mandato no solamente está sustentado en un criterio de mayoría y elección directa, sino que contiene un vínculo identitario entre el parlamentario y la minoría étnica o política que representa.

Sobre este particular, la jurisprudencia constitucional ha señalado los aspectos centrales de dicho vínculo. Así, en la decisión que estudió la constitucionalidad del proyecto que culminó con la constitucionalidad de la Ley Estatutaria 649 de 2001, que regula las circunscripciones especiales en la Cámara de Representantes, la Corte advirtió, en primer término, que la consagración de dichas instancias de participación parlamentaria fortalece la participación democrática y el pluralismo. Ello en tanto “Por una parte, enriquece la composición de la Cámara de Representantes, dotando de vocería efectiva en tal Corporación a cuatro categorías sociales que tienen en común el hecho de ocupar una posición marginal frente a las instancias decisorias nacionales y que, en ese sentido, se pueden definir como verdaderas “minorías”, desde el punto de vista político, étnico y social. Por otra, trasciende la noción clásica de la ciudadanía en tanto atributo formal de individuos abstractos, admitiendo que una parte esencial y constitutiva de la subjetividad humana está dada por la pertenencia a un grupo determinado, y que, en ciertos casos -como los de los pueblos indígenas y las comunidades negras-, dicha adscripción es de tal importancia para los individuos que la comparten, que constituye el marco referencial de su visión del mundo y de su identidad, por lo cual se trata de un hecho social digno de ser reconocido y protegido con medidas que, como ésta, vayan más allá de la simple retórica. || Con ello se logrará un efecto doblemente benéfico. Primero, se contribuirá a consolidar al Congreso como un eje articulador de la diversidad material que caracteriza al pueblo colombiano. Segundo, se materializará una de las principales condiciones de posibilidad, no sólo de la participación efectiva de los grupos étnicos en el diseño de las políticas nacionales, sino de su existencia misma en tanto agrupaciones identitarias diferenciadas, puesto que es al Congreso a quien compete, en primera instancia, adoptar las decisiones tendientes a coordinar la interrelación armónica de las distintas culturas que conviven en el país -por ejemplo, a través de la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial-, y a tomar medidas que favorezcan a los grupos que, como éstos, han sido tradicionalmente marginados de los beneficios que conlleva la inserción activa en la vida nacional⁹. Asimismo, en lo relativo a las minorías políticas, permitirá que éstas ingresen al foro democrático, enriqueciendo el debate legislativo como portavoces de intereses sociales legítimos; y en lo tocante a los colombianos residentes en el exterior, no sólo facilitará que se canalice la expresión de sus múltiples y diversas necesidades a través de un representante común a la Cámara, sino que fomentará su proceso organizativo, lo cual es especialmente importante en un momento histórico en el cual, por diversas causas convergentes, casi el diez por ciento de la población colombiana se encuentra en territorios foráneos¹⁰.”¹¹

El vínculo entre circunscripciones especiales y reforzamiento del pluralismo democrático exige, por ende, que los congresistas elegidos en representación de estas minorías adquieran

un mandato suficientemente definido, esto es, que tenga origen en los electores que pertenezcan a dicha minoría. Este requerimiento tiene efectos concretos en cuanto al modo de circunscripción, que en todo caso deberá entenderse de carácter nacional, tanto para el caso de los senadores indígenas, como en el de los representantes a la cámara por minorías étnicas y políticas. Acerca de estos últimos, la jurisprudencia en comento señaló que “de conformidad con el artículo primero del proyecto, esta es una circunscripción especial de alcance nacional. Ello implica que ha sido creada y organizada, no en función de un territorio determinado, sino de ciertos grupos sociales cuya participación se busca fomentar, y que se encuentran distribuidos por todo el país, o, como en el caso de los colombianos residentes en el exterior, por todo el globo. La cualificación de nacional, conlleva también que esta circunscripción se encuentra abierta a la participación de todo el electorado; es decir, que cualquier colombiano, pertenezca o no a alguno de los cuatro grupos que contempla la norma, puede votar por los candidatos que se postulen a través de ella, a diferencia de lo que ocurre en la circunscripción territorial ordinaria de la Cámara de Representantes, por la cual sólo podrán votar los habitantes del territorio correspondiente. || La posibilidad de que cualquier ciudadano participe, como elector, en esta circunscripción, encuentra sustento constitucional, en la medida en que, si bien se pretende dotar de representación a ciertos grupos específicos, para hacerlo es indispensable, por virtud del artículo 1 de la Carta, consultar el interés general, dentro del cual se entiende incluido el interés particular de tales colectividades; por ello, es necesario que sea la totalidad de los ciudadanos la que decida quienes habrán de ejercer este cargo.”¹²

El precedente expuesto permite concluir, entonces, que el mandato representativo para el caso de los senadores de circunscripción especial indígena y los representantes a la Cámara por minorías étnicas y políticas tiene una connotación identitaria, que asegura la representación de los habitantes pertenecientes a dicha minoría. Este electorado, en razón a que no responde necesariamente a un criterio geográfico sino enteramente poblacional, puede estar localizado en cualquier circunscripción territorial, lo que implica que la elección de estos dignatarios debe tener carácter nacional, a fin de asegurar la representación de la minoría en condiciones de respeto a la democracia pluralista.

Es claro que el modo de integración de las CRI impide que dicha representación fundada en la identidad se ejerza en su verdadero sentido. Las comisiones regionales, según lo dispuesto en la ley acusada, están diseñadas con el objetivo unívoco de intermediar los intereses de las entidades territoriales que conforman circunscripciones territoriales. Este diseño institucional no otorga espacio alguno para la representación de los intereses y necesidades de las minorías étnicas y políticas que, como se dijo, no responden a un criterio de distribución territorial. Por ende, lo previsto en la disposición demandada contraría los artículos 171 y 176 C.P, previsiones constitucionales que confieren instancias de representación identitaria para dichas minorías.

La integración de las comisiones regionales interparlamentarias es incompatible con el sistema de elección fundado en las listas únicas

12. Mediante el Acto Legislativo 1 de 2003, el Congreso de la República reformó algunas normas constitucionales, con el fin de implementar la denominada Reforma Política. Los propósitos de esta reforma, como lo consideró la exposición de motivos correspondiente y lo

ha reiterado la jurisprudencia de la Corte, fueron el fortalecimiento y modernización de los partidos políticos y la racionalización y eficiencia del trámite legislativo.

Estos objetivos generales encuadraban en una serie de modificaciones a la Carta Política, que surgen como respuesta a la necesidad de un sistema electoral proclive a la atomización de la representación política y al privilegio de la acción individual de los congresistas, desarticulada de los programas y propósitos de las colectividades a las que pertenecen. Así, como lo ha destacado la Corte, “todas estas innovaciones, como se dijo, perseguían como designio la modernización de los partidos políticos y la reforma del sistema electoral que, en la coyuntura histórica por la que atravesaba la Nación cuando se aprobó la reforma, se consideró inaplazable ante el carácter personalista y excesivamente fragmentario que acusaba la actividad política, debido, entre otros factores, a la naturaleza del sistema electoral diseñado por las normas constitucionales entonces vigentes. Estimó el constituyente derivado, que en el panorama político colombiano era excesivo el liderazgo local y personal, manifiesto en las llamadas “micro empresas políticas”, el “clientelismo” y las “operaciones avispa”, fenómenos todos estos que obstaculizaban la gobernabilidad y la posibilidad de adoptar políticas públicas coherentes con programas de gobierno respaldados por partidos fuertes, ideológicamente identificados y mayoritariamente respaldados. || El constituyente derivado estimó que a la raíz de los problemas de fragmentación y personalismo político que se detectaban, se encontraban las propias normas constitucionales que organizaban nuestro sistema electoral. Las reglas para la asignación de las curules en las elecciones para corporaciones públicas determinaba esta situación, y merecía su urgente reforma”.¹³

13. En consonancia con la finalidad general de fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos, el Congreso reformuló los artículos 263 y 264 de la Constitución Política, en el sentido que para los procesos de elección popular de miembros de las corporaciones públicas, los partidos o movimientos políticos deben presentar listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva elección. De este modo, cada lista accedería, en modo descendente, a tantos escaños tuviera derecho, de acuerdo con el sistema de cifra repartidora y a condición que el número de votos de la misma supere el umbral mínimo de participación del dos (2%) por ciento de los votos sufragados en el Senado de la República o el cincuenta (50%) por ciento del cuociente electoral, en el caso de las demás corporaciones.

Ante este modo de elección, uno de los aspectos que cobra mayor relevancia es la manera en que se compone el orden de cada una de las listas únicas, pues el mismo determinará la prelación de sus miembros para el acceso a las curules. Al respecto, la Carta establece dos posibilidades. En primer término, los partidos y movimientos políticos pueden, a través de sus mecanismos democráticos internos, determinar el orden de los miembros y proponer a sus electores una lista única cerrada. En consecuencia, los sufragios se contabilizarán a favor de la lista y de acuerdo con la votación obtenida, se distribuirán las curules en el orden fijado por el partido o movimiento político.

La alternativa a este modelo de elección es el de la lista única con voto preferente. En este caso, los partidos y movimientos políticos confeccionan su lista con una orden apenas provisional, pues los electores votan por la lista y señalarán al candidato de su preferencia.

Así, los sufragios se contabilizarán a favor de la lista y la asignación hecha por los votantes será el criterio definitivo para la reordenación de la misma, de modo que la asignación de curules entre sus miembros se hará en orden descendente, empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes. En todo caso, el elector está en la libertad de hacer o no uso del voto preferente, pues en caso que se abstenga de hacerlo, su sufragio se contabilizará únicamente a favor de la lista, para los efectos de la aplicación de la cifra repartidora y umbral mínimo de participación, sin que tenga incidencia en la mencionada reordenación.

Estas dos modalidades de elección permiten concluir que sólo en el caso de las listas únicas que prevean el voto preferente y el elector haga uso del mismo, será posible adscribir sufragios a un candidato en específico, pues para los demás eventos, los votos serán contabilizados a favor de la totalidad de los miembros de la lista, quienes accederán a las curules en orden de prelación previsto por el partido o movimiento político que representan. Sin embargo, tanto en uno como en otro caso, la pretensión del constituyente derivado fue fortalecer los partidos políticos, a través de la consagración de listas únicas para las corporaciones públicas. Esta disposición, aunada a la del umbral mínimo de participación, busca desestimular la práctica de las microempresas electorales, la cual se ha mostrado especialmente nociva en términos de representatividad democrática, según se tuvo oportunidad de indicar en apartado precedente.

14. Como lo indicó uno de los intervinientes en el presente proceso, el método de composición de las CRI entra en contradicción con el sistema de elección de los miembros de las corporaciones públicas. En efecto, el criterio para la designación de los senadores y los representantes a la cámara por minorías étnicas y políticas en determinada comisión regional, es el de la circunscripción territorial en la que hubiere obtenido, cada congresista individualmente considerado, el mayor número de votos. La aplicación de esta fórmula, según lo expuesto, sólo sería viable para el caso de los candidatos elegidos con base en el uso del con voto preferente, pues es el único escenario donde es posible adscribir sufragios a candidatos individualmente considerados. Es evidente que la contabilización de votos individuales no es factible en las listas únicas cerradas o en las que prevén el voto preferente sin que el elector haga uso del mismo, pues en dichos eventos los ciudadanos votan únicamente a favor de la lista, sin que su sufragio corresponda con alguno de sus miembros.

15. La jurisprudencia de esta Corporación ha previsto que, de ordinario, el control de constitucionalidad se dirige respecto de disposiciones efectivamente contenidas en una norma jurídica. Sin embargo, esta regla general encuentra excepción para el caso de la inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa. Esta posibilidad se configura cuando el legislador expide una disposición que confiere determinada consecuencia jurídica a un grupo de supuestos de hecho con exclusión de otros, cuando tenía el deber constitucional de extender los efectos a los grupos excluidos.

Así, para que se configure este fenómeno, la doctrina sobre el particular prevé la concurrencia de requisitos definidos. De este modo, la Corte ha señalado que “para que el cargo de inconstitucionalidad por omisión pueda prosperar, es necesario que se cumplan determinados requisitos, que se pueden sintetizar de la siguiente manera: a) que exista una

norma sobre la cual se predica; b) que una omisión en tal norma excluya de sus consecuencias aquellos casos que, por ser asimilables, deberían subsumirse dentro de su presupuesto fáctico; c) que dicha exclusión no obedezca a una razón objetiva y suficiente; d) que al carecer de una razón objetiva y suficiente, la omisión produzca una desigualdad injustificada entre los casos que están y los que no están sujetos a las consecuencias previstas por la norma y; e) que la omisión implique el incumplimiento de un deber constitucional del legislador”.¹⁴

16. A juicio de la Corte, las condiciones enunciadas concurren respecto del problema jurídico objeto de análisis en este apartado. En efecto, la omisión se predica de una norma existente, que para el caso es el primer “artículo nuevo” contenido en el artículo 2º de la Ley acusada, disposición que prevé la composición de las CRI. Esta norma estipula como criterio de adscripción a las comisiones regionales, la circunscripción territorial en la que el congresista hubiera obtenido la mayor cantidad de votos. Esta fórmula, como se indicó, es incompatible con la posibilidad que los senadores y representantes a la Cámara por minorías étnicas y políticas, elegidos con base en listas únicas sin voto preferente, accedan a las CRI; del mismo modo que en los casos en que dichas listas contemplen el voto preferente, sin que el elector haga uso del mismo. Ello en tanto para esos eventos no es viable adscribir sufragios a los candidatos individualmente considerados, sino solamente a la lista única. Así, el segundo de los requisitos fijados en la regla jurisprudencial citada también resulta acreditado, en razón a que la norma excluye de su supuesto fáctico a los congresistas citados que son, en términos de representación democrática, en todo asimilables a los parlamentarios elegidos con base en listas únicas con voto preferente.

Precisamente, de esta última consideración se deriva la comprobación del tercer requisito de la omisión legislativa relativa. Es evidente que no existe ninguna razón de naturaleza constitucional que justifique la exclusión de los congresistas elegidos de la manera citada, de la composición de las CRI. Esto debido a que dicho grupo de parlamentarios son igualmente titulares de un mandato representativo de los habitantes de las circunscripciones electorales. Por lo tanto, el legislador no estaba cobijado por razón objetiva o suficiente que le permitiera prever un modo de composición de las CRI que excluyera al grupo de congresistas en mención. En ese sentido, se está ante una discriminación injustificada en contra de los senadores y los representantes a la Cámara por minorías étnicas y políticas quienes, debido a que por su método de elección, que no prevé votos que puedan contabilizarse a favor de cada candidato individualmente considerado, son marginados de la composición de las CRI. Esta exclusión, además, resulta contradictoria con los preceptos constitucionales que otorgan legitimidad a la posibilidad que los partidos y movimientos políticos, a través de sus mecanismos democráticos internos, determinen el orden de las listas únicas de los candidatos a las corporaciones públicas.

Conclusión

17. La fórmula de composición de las CRI es contraria a la Constitución Política, debido a que es incompatible con (i) el carácter nacional e indivisible del mandato democrático representativo de que son titulares los congresistas en el Estado unitario; (ii) la representación identitaria de los congresistas elegidos por circunscripciones especiales de minorías étnicas y políticas, inasible por fórmulas de distribución regional; y (iii) el método de

elección de los congresistas a partir de listas únicas que prescindan, merced en su composición o la decisión del elector, del mecanismo de voto preferente.

Para la Corte, el estudio adelantado en esta decisión otorga los elementos de juicios suficientes para concluir que la composición de las comisiones regionales interparlamentarias es un aspecto estructural del diseño institucional propuesto por el legislador orgánico, en tanto define a dichas comisiones como instancias de representación regional al interior del Congreso. En ese sentido, cuestionada la constitucionalidad de dicha fórmula de integración, la inexequibilidad se extiende a la totalidad de la Ley.

Así, no resulta necesario adentrarse en el estudio de los demás problemas jurídicos identificados en el fundamento 3 de esta sentencia, puesto que del análisis de las materias anteriormente expuestas, se concluye la inconstitucionalidad de la Ley 1127/07.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLE la Ley 1127 de 2007 “por medio de la cual se adiciona la Sección 5ª al Capítulo IV del Título II de la Ley 5ª de 1992 Reglamento del Congreso. Creación legal de las Comisiones Regionales Interparlamentarias.”

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

CON SALVAMENTO DE VOTO

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

AUSENTE CON EXCUSA

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

CON ACLARACIÓN DE VOTO

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

IMPEDIMENTO ACEPTADO

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO A LA SENTENCIA C-225/08

REPRESENTACION DE LOS INTERESES DE LAS REGIONES AL INTERIOR DEL CONGRESO-La Constitución no impide establecer instancias de participación (Aclaración de voto)

El sistema mixto de elección de los parlamentarios, en el que concurre la participación nacional, territorial y de las minorías étnicas y políticas, confiere legitimidad a la posibilidad que el legislador prevea instancias para la representación regional. El legislador se encuentra facultado para establecer modificaciones en la organización institucional del congreso, a fin de que se establezcan instancias de debate de los intereses de las regiones.

COMISIONES REGIONALES INTERPARLAMENTARIAS CRI-Pertenencia de senador elegido por circunscripción nacional no afecta el ejercicio de sus funciones al interior de las comisiones constitucionales, especiales y accidentales (Aclaración de voto)

En cada una de las instancias el senador estará facultado para ejercer el mandato representativo en relación con los intereses de la circunscripción nacional, competencia que no se ve anulada ni disminuida por el hecho de pertenecer a una CRI en particular. Estas mismas consideraciones son predicables para el caso de los congresistas que representan minorías étnicas y políticas, pues igual dichos congresistas podrían agenciar los intereses de las minorías a las que representan y que residan en la circunscripción territorial correspondiente.

COMISIONES REGIONALES INTERPARLAMENTARIAS CRI-Son instancias de reforzamiento de la participación democrática de las regiones al interior del Congreso (Aclaración de voto)

COMISIONES REGIONALES INTERPARLAMENTARIAS CRI-Presunta duplicidad de funciones entre las CRI y las comisiones constitucionales permanentes y las plenarios del Senado y la Cámara de Representantes está basada en una interpretación errónea de las competencias del Congreso. (Aclaración de voto)

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte, aclaro mi voto en relación con la sentencia C-225 del 5 de marzo de 2008, en la que el Pleno de esta Corporación decidió declarar la inexecutable de la Ley 1127 de 2007 “por medio de la cual se adiciona la Sección 5ª al Capítulo IV del Título II de la Ley 5ª de 1992 Reglamento del Congreso. Creación legal de las Comisiones Regionales Interparlamentarias.” Para ello, expongo los argumentos siguientes:

1. Comparto la razón de la decisión, en el sentido que la norma demandada contraría la Carta Política, puesto que la fórmula de composición de las comisiones regionales interparlamentarias - CRI es inexecutable, en tanto incurre en una omisión legislativa relativa al excluir la participación de los congresistas elegidos por listas únicas en las que (i) no se contempla la posibilidad del voto preferente; o (ii) se prevé ese mecanismo, pero el elector se abstiene de utilizarlo, por lo que voto se adscribe a favor de la lista y no de un candidato en particular. Del mismo modo, concuerdo con la Sala en que dicha fórmula de composición de las CRI es un aspecto estructural del diseño institucional propuesto por el legislador orgánico, por lo que su inexecutable se extiende a los demás aspectos regulados por la Ley 1127/07.

2. Sin embargo, me aparto de lo considerado por la Corte en el sentido que la Constitución impide al legislador orgánico establecer instancias de representación de los intereses de las regiones al interior del Congreso. Como se sostuvo en la ponencia original, del sistema mixto de elección de los parlamentarios, en el que concurre la participación nacional, territorial y de las minorías étnicas y políticas, confiere legitimidad a la posibilidad que el legislador prevea instancias para la representación regional. Si, como se sostiene en la sentencia adoptada por el Pleno, que dentro de los objetivos perseguidos por el Constituyente con la redefinición del modelo de adscripción de las curules en el Congreso está la consolidación de instancias de representación política a favor de las entidades territoriales; el legislador se encuentra prima facie facultado para establecer modificaciones en la organización institucional del Congreso, a fin que se establezcan instancias de debate de los intereses de las regiones.

Esta posibilidad de arreglo institucional no es incompatible con el carácter nacional del mandato democrático representativo que ostentan los senadores de la República. En mi criterio, la posición adoptada por la mayoría, que acepta como válida dicha contradicción, está basada en una interpretación del contenido y alcance de las CRI que va más allá de la materia misma de la Ley acusada. Como se indicó en el fundamento jurídico 4 de la sentencia, las funciones a cargo de las CRI están relacionadas con el control político, la participación en el trámite de proyectos de ley y la gestión de los intereses regionales ante distintas autoridades del Estado. Estas competencias se muestran en todo acordes con la posibilidad que los senadores elegidos por circunscripción nacional adelanten las demás tareas que la Constitución y la ley les asignan en las demás instancias del Congreso. Por ende, la pertenencia de un senador elegido por circunscripción nacional a una determinada

CRI no afecta en grado alguno el ejercicio de sus funciones al interior de las comisiones constitucionales permanentes, especiales y accidentales, al igual que en las plenarios de la corporación legislativa. En cada una de estas instancias, el senador estará facultado para ejercer el mandato representativo en relación con los intereses de la circunscripción nacional, competencia que no se ve anulada ni disminuida por el hecho de la pertenencia a una CRI en particular.

3. Consideraciones similares son predicables para el caso de los congresistas que representan minorías étnicas y políticas. En ese evento, la pertenencia de estos parlamentarios en las CRI no afecta en modo alguno la posibilidad que los parlamentarios ejerzan sus competencias, de acuerdo con el mandato representativo de que son titulares, en las demás instancias de la actividad legislativa.

Igualmente, debe tenerse en cuenta que las normas acusadas en nada se oponen a que dichos congresistas, al interior de la CRI, agencien los intereses de las minorías a las que representan y que residan en la circunscripción territorial correspondiente. Ante este panorama, podría desestimarse el argumento defendido por la mayoría, en el sentido que la pertenencia de los congresistas representantes de minorías a las CRI, desnaturizaría su mandato. Esto en razón a que las funciones de estas comisiones son compatibles con la defensa de los intereses de las minorías, las que, para el caso colombiano, están en un buen número de casos concentradas geográficamente. Por ende, la pertenencia de los mencionados congresistas a las CRI no solo se mostraría constitucionalmente válido, sino adecuado en términos de representación democrática y pluralista.

En criterio del suscrito magistrado, la composición de las comisiones regionales por senadores elegidos por circunscripción nacional y por circunscripciones especiales, al igual que los representantes a la cámara por minorías étnicas y políticas, no se opone a los postulados constitucionales que regulan el mandato democrático representativo de los miembros del Congreso. Ello debido a que (i) los senadores y representantes pertenecientes a cada CRI tienen entre sus electores, en proporción mayoritaria, electores pertenecientes a la circunscripción territorial correspondiente, lo que comprueba la existencia de un mandato representativo; (ii) la pertenencia del congresista a una CRI no afecta el ejercicio pleno de las competencias en las demás instancias de la actividad legislativa, circunstancia que niega el argumento de la fragmentación o desnaturalización del mandato; y (iii) para el caso de los senadores indígenas y representantes a la Cámara por minorías étnicas y políticas, la pertenencia a una CRI de una determinada circunscripción territorial, no es incompatible con la posibilidad que en la comisión regional ejerzan la representación de los intereses de la minoría que habita en la misma.

Por lo tanto, la decisión legislativa de adicionar el Reglamento del Congreso en el sentido de estipular las CRI y establecer sus funciones, todas ellas circunscritas a la representación de intereses de las circunscripciones territoriales, no afecta las funciones ordinarias de los senadores elegidos por circunscripción nacional. En ese sentido, su mandato no es desagregado ni fragmentado por su participación en dichas comisiones regionales, conservándose íntegramente la representación democrática de la que son titulares.

4. Finalmente, tampoco concurrían razones suficientes que sustentaran la vulneración del

principio de economía de la función pública por parte de las CRI. Al respecto, considero que las comisiones regionales son instancias de reforzamiento de la participación democrática de las regiones al interior del Congreso, finalidad que en sí misma considerada no plantea reproches desde la perspectiva constitucional. Por ende, su exequibilidad a luz de los principios de la función administrativa sólo podrá ser valorada a partir de la acreditación de la absoluta incompatibilidad entre dichas comisiones y el contenido mismo de esos principios.

Así, simples censuras fundadas en la inconveniencia del ejercicio de las funciones de control político de las CRI, habida cuenta de la sobrecarga que ocasionarían respecto de las citaciones a autoridades nacionales o locales, no tienen una entidad tal que permita sustentar la contradicción entre la norma acusada y los principios de la función administrativa.

A partir de esta consideración, advierto que la presunta duplicidad de funciones entre las CRI y las comisiones constitucionales permanentes y las plenarios del Senado y de la Cámara de Representantes está basada en una interpretación errónea del ámbito de las competencias del Congreso. Nótese que, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos que integran el Título VI de la Constitución Política, la Rama Legislativa concentra sus competencias principales en las funciones de producción normativa y ejercicio del control político a las autoridades del Estado. En ese sentido, si el legislador, como sucede en el presente caso, optó por crear una nueva comisión al interior del Congreso, no sólo es aceptable sino jurídicamente obligatorio que las funciones que imponga a la institución estén en consonancia con las competencias que la Carta Política le adscribe al legislativo.

Para el asunto objeto de análisis, la Ley 1127 de 2007 estipulaba las comisiones regionales interparlamentarias como instituciones para el ejercicio del control político, la participación en la actividad de producción legislativa y la gestión de intereses ante autoridades nacionales y locales, funciones todas enfocadas al ámbito regional. En otras palabras, la norma acusada disponía una instancia para los congresistas ejercieran sus facultades constitucionales, delimitándola a la discusión de las necesidades de los habitantes de cada circunscripción territorial. Esta función, según lo expuesto, no contradice el principio de economía pues, lejos de producirse una duplicación de funciones, opera una concentración de las mismas en torno a los intereses regionales, a través de un diseño institucional que se muestra compatible con el ámbito de competencias del Congreso.

Por último, no puede perderse de vista que el ejercicio del control de político por parte del Congreso es uno de los pilares que justifican, desde la perspectiva constitucional, la actividad de la Rama Legislativa. En este orden de ideas, no resulta admisible la tesis según la cual la creación de nuevos canales institucionales para el desarrollo de esta función, como es el caso de las CRI, sea incompatible con la independencia de los poderes públicos. Antes bien, el reforzamiento de estas instancias de control es expresión de una de las facetas del principio democrático, que obliga que a que los ciudadanos, a través de sus representantes directos, tengan herramientas suficientes y adecuadas para la rendición de cuentas respecto de la actividad de las autoridades del Estado.

De otro lado, debe enfatizarse que la misma Ley establecía mecanismos que, precisamente,

estaban dirigidos a garantizar el cumplimiento de los principios de eficacia y economía de la función pública. De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2º del segundo “artículo nuevo” contenido en el artículo 2 de la Ley 1127/07, ninguna autoridad podrá ser citada simultáneamente por más de una CRI y, en todo caso, tendrán prioridad las citaciones efectuadas por las comisiones constitucionales permanentes.

Las anteriores razones sustentan esta aclaración de voto.

Fecha ut supra,

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

1 Para apoyar esta conclusión, la demanda refiere a la sentencia C-484/96, que se ocupó de la relevancia constitucional de las circunscripciones especiales.

2 Cfr. LLANOS, Mariana. El bicameralismo en América Latina. En: Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Edición 2003. Fundación Konrad-Adenauer Stiftung. Montevideo, 2003. pp. 347-377.

3 Sobre el particular es ilustrativa la exposición realizada ante la Asamblea Nacional Constituyente por parte del Gobierno, respecto del sentido de un congreso bicameral. Al respecto, Cfr. Informe del Ministerio del Interior y el Consejero Presidencial para la Asamblea y la Reforma Constitucional. El sentido de un congreso bicameral. En: CEPEDA ESPINOSA, Manuel José. Introducción a la Constitución de 1991. Hacia un nuevo constitucionalismo. Presidencia de la República. Consejería para el Desarrollo de la Constitución. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá, 1993. pp. 305-307.

4 Ibídem.

5 Ibidem.

6 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-759/04. En este caso, la Corte declaró exequible la Ley 848/03, la cual había sido demandada en razón a que durante su trámite no se contó con la participación de los Representantes a la Cámara por el Departamento del Vaupés, quienes habían sido suspendidos del cargo debido a lo resuelto por el Consejo de Estado. En esta sentencia se consideró que si bien los habitantes de cada circunscripción tenían un derecho de representación mínima en la Cámara, el ejercicio del mismo debía hacerse compatible con la libertad y legalidad del voto. Así, la restricción a la representación resultaba acorde a la Carta Política, puesto que estaba sustentada en el cumplimiento de decisiones judiciales que protegen intereses constitucionalmente valiosos.

7 Al respecto, el artículo 93 de la Constitución Política de 1886 estipulaba que el Senado se compondría de dos senadores por cada departamento, y uno más por cada doscientos mil o fracción mayor de cien mil habitantes que tengan en exceso sobre primeros doscientos mil.

8 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-1051/01.

9 Sentencia SU-225/98, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

10 Ponencia para segundo debate en el Senado de la República del proyecto de ley que se revisa.

11 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-169/01.

12 Ibídem.

13 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-1081/05.

14 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-427/00.