

Sentencia C-759/04

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE TRAMITE-Requisitos

Tratándose de demandas incoadas por vicios de trámite en la expedición de las leyes, el numeral 4° del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 impone al demandante el señalar de manera concreta cuál es el procedimiento constitucional o reglamentario que ha sido transgredido y en qué consistió la trasgresión, es decir cuál es el trámite que se incumplió o se cumplió en forma incompleta, inconstitucional, irreglamentaria o extemporánea; sobre este último punto, en aplicación del numeral 3° del artículo 2° del mismo Decreto, la demanda debe exponer las razones por las cuales los textos constitucionales u orgánicos relativos a las ritualidades que deben cumplirse para la expedición de las leyes se estiman violados; aquí, además, la Corte ha dicho que las razones presentadas por el actor deben ser “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”.

LEY ACUSADA-Cargo relativo a la indebida conformación del Congreso para el momento de la aprobación

LEY ACUSADA-Cargo relativo a falta de participación política del Departamento del Vaupés en la Cámara como consecuencia de sentencia de nulidad electoral

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Alcance

BICAMERALISMO-Justificaciones diversas/BICAMERALISMO EN ESTADO UNITARIO Y SISTEMA FEDERAL-Adopción atendiendo diversas razones

BICAMERALISMO-Mantenimiento en la Constitución/CAMARA DE REPRESENTANTES-Consagración de forma de elección/CONGRESO DE LA REPUBLICA-Sistema de elección

CAMARA DE REPRESENTANTES-Promoción de representación de comunidades de entidades territoriales de escasa población/CAMARA DE REPRESENTANTES-Apertura de espacio para la representación permanente

CAMARA DE REPRESENTANTES-Consideración de factores territoriales para

representación/CAMARA DE REPRESENTANTES-Sistema de elección

CAMARA DE REPRESENTANTES-Elección/CAMARA DE REPRESENTANTES-Finalidad del sistema de elección

La interpretación histórica del artículo 176 superior, según el cual en la Cámara habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil que tenga en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil, lleva a concluir que con la consagración de dicha norma el constituyente pretendió asegurar un mecanismo de representación democrática ligado a un factor territorial. Adicionalmente, la interpretación sistemática de la Carta lleva a concluir que este mecanismo de representación democrática ligado a factores territoriales previsto en el artículo 176 superior resulta acorde con el principio autonómico que acogió la Constitución de 1991 y tiende a reforzarlo(C.P art. 1°) Ciertamente, la garantía de una representación mínima de los ciudadanos de la circunscripción electoral, que coincide con el Departamento, refuerza el carácter políticamente autónomo de estas divisiones territoriales, el cual no se limita al reconocimiento de atribuciones y facultades constitucionales propias. La razón de ser del artículo 176 superior radica en la importancia que el constituyente le concedió a que las comunidades asentadas en las circunscripciones electorales menos pobladas tuvieran garantizado el derecho de estar permanentemente representadas en el Congreso de la República.

REGIMEN DEMOCRATICO CONTEMPORANEO-Decisiones políticas legislativas/REPRESENTANTE LEGISLADOR-Elecciones periódicas y libres

ELECCIONES PARLAMENTARIAS LIBRES-Significado

ELECCIONES PLURAL, LIBRE Y TRANSPARENTE-Garantía/VOTO LIBRE DE COACCION-Garantía/VOTO Y ELECCIONES-Sistemas de control de validez/LIBERTAD DE ELECCIONES COMO ACTO COLECTIVO-Sistemas de garantía/VOTO COMO DERECHO INDIVIDUAL-No coacción

LEGALIDAD DEL PROCESO ELECCIONARIO Y PUREZA DEL SUFRAGIO-Preservación a través de autoridades electorales y la Jurisdicción Contencioso Administrativa

CONSEJO DE ESTADO EN JUICIOS CONTRA LA ELECCION DE SENADORES Y REPRESENTANTES-
Competencia

ACCION ELECTORAL-Presentación

NULIDAD DE ACTA DE ELECCION-Causales/NULIDAD DE ACTA DE ELECCION-Violencia sobre
electores

VOTO Y ELECCIONES-Inmunidad de coacción física

NULIDAD DE ACTA DE ELECCION-Implicaciones

NULIDAD DE ELECCION EN CAMARA DE REPRESENTANTES-Carencia de calidades del elegido
no afecta a demás miembros de la lista

NULIDAD DE ELECCION EN CAMARA DE REPRESENTANTES-Origen en violencia sobre
electores o escrutadores cobija a la lista completa/NULIDAD DE ELECCION DE MIEMBROS DEL
CONGRESO DE LA REPUBLICA-No necesariamente da lugar al nombramiento de reemplazos

ELECCIONES Y VOTO LIBRES EN COMICIOS PARA CORPORACIONES PUBLICAS-Consecuencia
jurídica ante violencia contra electores o escrutadores

El sistema que garantiza que las elecciones y el voto sean verdaderamente libres de coacción física o violencia implica necesariamente que cuando se comprueba esta causal de nulidad en comicios para corporaciones públicas (violencia contra los electores o escrutadores), la consecuencia jurídica inevitable sea la cancelación de las credenciales de los elegidos, sin posibilidad de nombramiento de suplentes provenientes de la misma lista a la que pertenecían quienes pierden la curul. Consecuencia jurídica que a su vez puede implicar, en ciertos casos, la imposibilidad jurídica de acatar temporalmente, es decir mientras se convoca una nueva elección, lo dispuesto en el artículo 176 de la Constitución sobre la representación mínima en la Cámara de Representantes por cada circunscripción electoral.

LIBERTAD DE ELECCIONES PARLAMENTARIAS-Sistema jurídico de protección/DERECHO AL
VOTO LIBRE Y PRINCIPIO AUTONOMICO-Tensión

DERECHO AL SUFRAGIO LIBRE SOBRE MECANISMO DE REFORZAMIENTO DE LA REPRESENTACION DE CIERTAS COMUNIDADES-Prevalencia ante circunstancias de violencia física

La prevalencia del derecho al sufragio libre sobre el mecanismo concreto de reforzamiento de la representación de ciertas comunidades se explica por la importancia axiomática del principio democrático. La soberanía popular que proclama la Constitución exige que los escrutinios reflejen de manera fidedigna la voluntad popular expresada en las urnas, pues cualquier circunstancia que desdibuje el resultado electoral corroe el reducto esencial del régimen democrático. Y cuando esa circunstancia es, como en el caso presente, la violencia física, hacer caso omiso de la invalidez de la elección que ello origina, en aras de mantener una representación congresional mínima, significaría permitir el acceso al poder por mecanismos de hecho y no de derecho.

PRINCIPIO DEMOCRATICO EN NULIDAD DE ELECCION EN CAMARA DE REPRESENTANTES-Preservación ante violencia sobre electores

DERECHO A UNA REPRESENTACION MINIMA EN EL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Puede implicar suspensión temporal ante nulidad de la elección por violencia

ACTIVIDAD LEGISLATIVA ANTE NULIDAD DE ELECCIONES POR VIOLENCIA-No suspensión ante pérdida temporal de representación mínima/PRINCIPIO DE SOBERANIA POPULAR ANTE NULIDAD DE ELECCIONES POR VIOLENCIA-Justificación de reuniones por el Congreso

¿Es posible estimar que sin esta representación territorial mínima las reuniones del Congreso se efectúan por fuera de las condiciones constitucionales, de manera tal que carecen de validez, conforme lo dispone el artículo 149 de la Carta?. Al parecer de la Corporación la respuesta a la pregunta anterior debe ser negativa. En primer lugar, por cuanto no es posible entender que el Congreso se reúne por fuera de las condiciones constitucionales cuando el hacerlo sin la representación territorial mínima exigida por el artículo 176 de la Constitución obedece a la declaración de nulidad de la elección de dicha representación. A juicio de la Corte, en este caso opera una causal constitucional de justificación, que hace que la reunión del Congreso en esas circunstancias no pueda considerarse contraria al orden jurídico, sino más bien exigida en esas condiciones por él mismo ordenamiento. Tal causal constitucional de justificación se deriva directamente del principio de soberanía popular que impone tener

como representantes del pueblo solamente a quienes han sido designados por la voluntad popular manifestada en elecciones verdaderamente libres. De otro lado, el interés general implícito en la continuidad de la labor congresional durante todo el período de sesiones ordinarias resulta evidente. Este interés general, prevalente por expresa disposición constitucional (C.P Art. 1°), hace que la restricción temporal del derecho colectivo de las comunidades asentadas en las circunscripciones electorales a tener una representación mínima en el órgano legislativo no se juzgue desproporcionada o excesiva, máxime cuando la referida limitación obedece a una causa de justificación constitucionalmente válida, como es la necesidad de garantizar la auténtica y libre expresión de la voluntad popular manifestada en los comicios. Por todo lo anterior la Corte concluye que el artículo 176 de la Constitución Política no obliga a mantener una representación congresional mínima por cada circunscripción electoral sin tener en cuenta la forma en que se accedió al ejercicio de dicha representación, ni tampoco a suspender la actividad legislativa cuando por efectos de la declaración de nulidad de una elección una determinada comunidad temporalmente pierde la mencionada representación mínima a que alude el artículo 176 de la Carta.

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Funciones

En cumplimiento de la actividad de expedir las leyes el Congreso ejerce un papel de impulsión y conducción política de toda la colectividad nacional hacia ciertas metas congruentes con los planes de desarrollo; pero también mediante la expedición de las leyes el legislativo delimita y orienta concretamente la actividad de las autoridades públicas, que en todo momento deben actuar dentro del marco fijado por la ley; en particular delimita la acción ejecutiva que, como es sabido, entre otras cosas consiste en “hacer cumplir las leyes”. Pero además, al Congreso compete ejercer una función de control político sobre el Gobierno que, dentro del clásico sistema de pesos y contrapesos inaugurado por el liberalismo político, resulta indispensable como garantía de las libertades públicas. Este control se extiende también a otros ámbitos de la actividad de la Administración: ciertamente, en cumplimiento de la función legislativa el Congreso ratifica los compromisos internacionales adquiridos por el Ejecutivo en representación del Estado, ejerce un control de tipo presupuestal sobre la Administración a través de la aprobación de la ley anual de presupuesto en donde se fijan límites y se establecen prioridades para el gasto público, y además mediante ley el Congreso autoriza la contratación pública nacional; también mediante ley interviene la economía, etc. De otro lado, por fuera de la actividad legislativa, al

Congreso le corresponde una función nominadora de ciertos cargos importantes para el adecuado funcionamiento del poder público, y finalmente el ejercicio del poder constituyente secundario que lo autoriza para expedir actos reformativos de la Constitución. El Congreso de la República, como organismo colegiado, electivo y pluralista, es por excelencia el foro máximo de expresión de las distintas corrientes de pensamiento presentes en la Nación. Su legitimidad democrática, comparable tan sólo con la del Presidente de la República, que es elegido también por el sufragio directo de la totalidad de los ciudadanos, se refuerza por su composición plural, que da espacio a las minorías políticas para influir en la toma de las más importantes decisiones.

Referencia: expediente D-5070

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 848 de 2003, “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004”

Actores: Néstor Guillermo Franco González y Nelson Fernando Franco González.

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, D.C. diez (10) de agosto de dos mil cuatro (2004)

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 con base en los siguientes,

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Néstor Guillermo Franco González y Nelson Fernando Franco González demandaron la inexecutable de la Ley 848 de 2003, “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004”

II. NORMA DEMANDADA

Por la extensión de la Ley demandada, no se transcribe íntegramente, sino que la Corte se remite al Diario Oficial Número 45.370, de 13 de noviembre de 2003, en donde aparece oficialmente publicada.

III. LA DEMANDA

Relatan los demandantes que en las elecciones parlamentarias de marzo de 2002 resultaron elegidos como representantes a la Cámara por el Departamento de Vaupés los señores Fabio Arango Torres y Javier Miguel Vargas Castro. Posteriormente, la Sala Quinta del Consejo de Estado, dentro de proceso de nulidad electoral, profirió la Sentencia de once (11) de octubre de 2002, “la cual quedó aclarada y finalmente ejecutoriada a finales de junio de 2003”.

Agrega la demanda que como consecuencia del referido fallo, y habida cuenta que en él se cancelaron las credenciales de los dos únicos representantes que tenía dicho Departamento en la Cámara, el Departamento de Vaupés quedó sin representación en la Rama Legislativa del poder público, en contra de lo estipulado por el Artículo 176 de la Constitución Política.

Prosigue el libelo afirmando que sólo hasta el 17 de diciembre de 2003 el Gobierno Nacional convocó para el 15 de febrero de 2004 a elecciones complementarias para Cámara de Representantes en el Departamento de Vaupés. Por lo anterior, “durante las sesiones ordinarias del Congreso de la República adelantadas desde el 20 de julio de 2003 hasta diciembre de 2003, en las cuales fue estudiada y aprobada la Ley aquí demandada, NO estuvo representado el DEPARTAMENTO DE VAUPÉS dentro de la Rama Legislativa”.

La anterior situación, a juicio de los demandantes, implica el que la Ley que acusan resulte violatoria “por causa del trámite legislativo” de los artículos 1º, 2º 4º, 13, 29, 40, 114, 132, 133, 149 y 176 de la Carta, “entre otros”.

Explicando el concepto de la violación de las anteriores normas superiores, los demandantes dicen lo siguiente:

- En cuanto a la presunta violación del artículo 1º superior, indican que dicha norma señala que Colombia es una República unitaria y participativa, por lo cual “todos los nacionales tenemos derecho a participar en todo aquello que a ella le incumbe.” Si ello es así, a todos los pobladores del Vaupés se les debe garantizar el derecho a estar permanentemente

representados en la Rama Legislativa. Por lo tanto, el haber tramitado la Ley acusada sin la participación de los dos únicos representantes a que tienen derecho el Departamento del Vaupés rompe el principio de República Unitaria.

- Respecto del desconocimiento del artículo 2° superior, aducen que dicha norma señala como fines esenciales del Estado el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y el de facilitar a todos la participación de todos en las decisiones que los afectan. Al parecer de los demandantes dicha preceptiva constitucional resulta desconocida por el trámite impartido a la Ley 848 de 2003, dado que dicho trámite negó a los ciudadanos residentes en el Departamento de Vaupés el derecho a participar por medio de sus representantes en la adopción de la referida Ley. Lo anterior conlleva adicionalmente la violación del “principio de integridad territorial”.

- Sobre las razones por las cuales la Ley acusada vulnera el artículo 3° constitucional, la demanda expresa que dicha norma establece que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, y que es ejercida directamente o por medio de sus representantes; por lo anterior, el trámite impartido a la Ley 848 de 2003 sin la concurrencia de la representación del Vaupés irrespeta el derecho al ejercicio de la soberanía de los residentes en dicho Departamento.

- En cuanto a la prevalencia de la Constitución sobre cualquier otra norma, prevalencia a la que se refiere el artículo 4° de la Carta, la demanda señala que ella se ve desconocida, pues la decisión judicial del Consejo de Estado tiene “efectos que superan -con creces- la normativa Constitucional, quitándole todo efecto a lo dispuesto en el art. 176 Supremo, donde se estipula que la Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales y que cuando menos habrá dos representante por cada circunscripción territorial.” Agrega que en ninguna parte está revisto que la Rama Legislativa pueda actuar sin estar válidamente integrada.

- Sobre la presunta violación del artículo 13 de la Constitución, referente al derecho a la igualdad, estiman que “ante la decisión judicial de cancelar las pluricitadas credenciales parlamentarias... ninguna autoridad de las llamadas a efectuar las elecciones complementarias actuaron con celeridad para evitar la descomposición del Congreso, conduciendo a que se vulnerara este derecho fundamental, en atención a que era obligación del Estado garantizar al Departamento de Vaupés y a sus residentes igual trato electoral que

el dado a cualquier otro Colombiano, mediante la celebración pronta y oportuna de las elecciones complementarias ordenadas judicialmente.”

- Las razones por la cuales se vería desconocido el derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución radicarían en que, teniendo en cuenta que el artículo 149 ibidem dispone que las reuniones del Congreso que se realicen fuera de las condiciones constitucionales carecen de validez, y estando probado que la Ley aquí acusada se tramitó sin la representación del Departamento del Vaupés, debe concluirse que las sesiones en que la misma se aprobó no tienen ningún efecto.

- De otro lado, los artículos 40 y 176 constitucionales resultarían desconocidos por cuanto el primero se refiere a los derechos políticos de los ciudadanos, entre ellos el de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, para lo cual puede elegir y ser elegido, así como tener iniciativa en las corporaciones públicas; el trámite de la Ley acusada sin la presencia de los representantes del Vaupés, estiman los demandantes, viola esos derechos fundamentales. Además, implica el desconocimiento del artículo 176 superior, pues dicha norma dice que esa entidad territorial tendrá derecho, cuando menos, a dos representantes en la Cámara de Representantes, “precepto vulnerado por el Consejo de Estado al proferir la sentencia anulatoria del escrutinio”.

IV. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En representación de Ministerio de la referencia, intervino oportunamente dentro del proceso el ciudadano Carlos Andrés Guevara Correa, quien, tras alegar que se presenta una ineptitud en la formulación de la demanda, no obstante esta opinión, procedió a defender la constitucionalidad de la Ley acusada.

En cuanto a la opinión relativa a la ineptitud de la demanda, el Ministerio interviniente expresa que ella incurre en una imprecisión técnica ostensible, pues “discute la constitucionalidad de unas normas... sin fundamentar a fondo su inexecutable, sino simplemente diciendo que son inexecutable, sin mayores explicaciones ni razonamientos jurídicos.” En tal virtud, considera que no es posible adelantar un juicio de inconstitucionalidad, por lo cual la Corte no debe proferir un fallo de fondo.

No obstante lo anterior, la intervención entra a referirse al carácter colegiado de las decisiones del Congreso de la República. Dicho carácter colegiado, señala, lleva a que la Constitución se refiera al “Congreso de la República”, al “Senado”, a la “Cámara”, a las “comisiones constitucionales”, etc, y no a cada uno de sus miembros. Agrega que en ningún artículo de la Constitución ni del Reglamento del Congreso se estipula que por el hecho de que los representantes a la Cámara por un departamento no hayan participado en la discusión y elaboración de una ley, la misma adolezca de vicios de inconstitucionalidad. Por el contrario, los principios que gobiernan la actividad legislativa están presididos por la regla de las mayorías, piden solamente que se conforme el quórum deliberatorio y el decisorio y no exigen la presencia de la totalidad de los miembros de la Corporación para la discusión a adopción de las leyes.

Refiriéndose a la Sentencia del Consejo de Estado que declaró la nulidad del acta de escrutinio departamental de Vaupés, señala que si los representantes de dicho Departamento no pudieron participar en la discusión y aprobación de la Ley que acusan ello no obedece a que se les haya impedido hacerlo, sino a que dicho fallo judicial anuló la elección de dichos representantes. Recuerda que el hecho que determinó dicha demanda de nulidad fue la violencia ejercida por la guerrilla de las FARC en varias mesas de votación del Departamento, circunstancia que impidió votar a un importante porcentaje de ciudadanos inscritos, a lo cual se agregaba que los diferentes candidatos presentaban resultados muy estrechos que podrían haber sido sustancialmente diferentes si se hubieran celebrado elecciones en las mesas afectadas por la violencia. Así pues, agrega el interviniente, la sentencia del Consejo de Estado se dio conforme a derecho y no de forma arbitraria como pretende hacerlo ver el actor.

Tras comentar las normas constitucionales y orgánicas que regulan la adopción de la ley anual de presupuesto, así como la jurisprudencia relativa al tema, recuerda de manera especial que ellas indican que si el Ejecutivo no presenta al Congreso el proyecto de ley anual de presupuesto, o si la Corte declara la inexecutable de la que ha sido expedida, entonces continuará rigiendo el presupuesto del año anterior. Para esos efectos el Gobierno debe expedir el decreto de repetición antes del 10 de diciembre. Así mismo, dichas normas precisan que si el Congreso no expide el presupuesto, previa presentación oportuna del proyecto correspondiente por parte del Ejecutivo, entonces regirá el presentado por el Gobierno.

Así las cosas, el interviniente recuerda que, en el presente caso, si la Corte llegara a declarar inexecutable la Ley acusada, regiría el presupuesto del año anterior, con gran repercusión en el funcionamiento de la Administración y del sector público en general, teniendo en cuenta que las facultades del Gobierno Nacional estarán limitadas a la repetición del presupuesto del año anterior, “reduciendo gastos y en consecuencia suprimiendo o refundiendo empleos.” Agrega que, por efectos de esta situación, se eliminarían muchos nuevos proyectos de inversión, de los cuales cita ejemplos, y se dejarían de percibir recursos incluidos en el presupuesto vigente.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Dentro del término procesal establecido, el señor Procurador de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, rindió el concepto de su competencia solicitando a la Corte que declare executable la Ley 848 de 2003, por los aspectos que analiza. En fundamento de esta solicitud, expuso las siguientes consideraciones:

Inicialmente el señor procurador aborda el tema del bicameralismo, como sistema legislativo en el cual las deliberaciones tienen lugar en dos cámaras distintas. Tras referirse al origen histórico del bicameralismo inglés y a sus peculiaridades actuales, aborda el tema de la justificación actual del bicameralismo y a sus distintas modalidades en los distintos regímenes políticos.

Con fundamento en lo anterior, el concepto fiscal aborda el estudio del bicameralismo colombiano, señalando que se trata de uno de carácter “asimétrico”, en cuanto presenta diferencias en la manera de elegir a los miembros de cada una de las dos cámaras; no obstante, dicho bicameralismo es “congruente” en cuanto a casi todos los demás asuntos del régimen de cada una de las corporaciones legislativas, que presentan prácticamente identidad la regulación de sus facultades; entre tales asuntos congruentes estarían la elección en forma directa, el período y la forma de renovación, las facultades legislativas y las de control político, los mecanismos de solución de controversias, etc. Las “asimetrías” entre una y otra cámara se darían en temas como la iniciativa en ciertos asuntos legislativos, las normas sobre inicio de trámite en determinada cámara, las funciones de nominación de ciertos cargos públicos, las autorizaciones que otorga el Senado para ciertos asuntos, la facultad de la cámara de fenecer la cuenta general del presupuesto, las distintas atribuciones

en materia judicial etc.

De este examen comparativo entre el régimen de cada una de las cámaras congresionales, la vista fiscal concluye que “el bicameralismo colombiano respecto al proceso legislativo y el control político, es simétrico, lo cual significa que las funciones legislativas que realizan cada una de las cámaras no se diferencian en lo sustancial, y por el contrario el trámite legislativo es reiterativo, sin marcar distancia alguna en las etapas legislativas que se adelantan en una y otra cámara. Así mismo, las divergencias se resuelven en igualdad de condiciones, sin que exista prevalencia de una de las cámaras en la resolución de las controversias presentadas en relación con un proyecto de ley.”

En un acápite independiente, el concepto del Ministerio Público se refiere a la forma de representación del bicameralismo en Colombia y en el mundo. Al respecto indica que dentro del contexto de los regímenes democráticos contemporáneos existen dos criterios de representación que se reflejan en la composición de las cámaras: el primero es el criterio “demo-orientado”, ajustado al principio democrático; el segundo es el criterio “terra-orientado”. El primero supone un voto per cápita, y el segundo implica igualdad de representación por cada división política territorial, llámese Estado, Distrito, Departamento, Provincia, etc, “es decir, que la distribución de los escaños en las cámaras bajas es directamente proporcional al número de habitantes, mientras que en las cámaras altas corresponde a un criterio estrictamente territorial: dos senadores por distrito o departamento sin importar la población.

En cuanto al caso colombiano, dice el Procurador que el sistema combina los dos criterios, pues el Senado de la República se elige en una circunscripción única que corresponde a un criterio demo-orientado, y la Cámara de Representantes se elige en circunscripciones territoriales y especiales, existiendo dos representantes por cada circunscripción electoral y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción mayor a veinticinco mil.

Dicho lo anterior explica que con la circunscripción nacional del Senado el constituyente pretendió debilitar los círculos políticos establecidos por décadas en cada una de las entidades territoriales. No obstante, agrega, “lo pretendido por el constituyente no tuvo la trascendencia, y los Senadores, en la práctica, con algunas excepciones, que no inciden de manera alguna en la composición y la conformación de las mayorías en el Senado de la

República, son elegidos por las territorialidades de donde son oriundos, ya por poner en funcionamiento lo que se ha denominado “micro empresas electorales” o debido a la multiplicidad de listas que se presentan en cada elección.” Esta situación, dice el señor Procurador, “se ha querido enderezar mediante el Acto Legislativo N° 1 de 2003, en donde se reforman aspectos relacionados con los partidos políticos”... con el fin de que “se reagrupen de manera ordenada y en el caso del Senado que refleje que su composición es nacional, y no ataviada a los intereses de los “caciques regionales”.

Para concluir, la vista fiscal reitera como a su juicio la elección de la Cámara de Representantes corresponde a un sistema mixto, que atiende tanto a criterios territoriales como democráticos. Sin embargo, tratándose de departamentos que corresponden a los antiguos territorios nacionales, “el factor territorial es el único de distribución de curules, pues por su número de habitantes, no pueden acceder a más curules.”

Hecho el anterior análisis, el concepto del Ministerio Público expone una serie de consideraciones relativas a la imposibilidad de interrumpir la actividad legislativa por el hecho de que un organismo judicial excluya del Congreso a dos representantes a la Cámara. La prevalencia del interés público lleva a esta conclusión, pues si bien el criterio territorial en la elección de esta célula legislativa obra como una garantía de representación de las minorías poblacionales frente a las divisiones territoriales que cuentan con grandes conglomerados, la exclusión por vía judicial de los representantes de una de estas divisiones menos pobladas no puede impedir la continuidad de la actividad legislativa, si se tiene en cuenta que el concepto de república unitaria comporta un único centro de impulsión política y un único conjunto de instituciones de gobierno. Dicha continuidad y permanencia de la función de legislar es necesaria para preservar las instituciones democráticas. La paralización de la actividad legislativa por la ausencia de los representantes cuya elección fue anulada se vislumbra por el señor Procurador como un mal mayor al de la carencia de representación de una división territorial.

Finalmente la vista fiscal recuerda la importancia que tiene el Presupuesto General de la Nación dentro del contexto político, económico y social, por su carácter de mecanismo de racionalización de la actividad estatal; destaca, además, que la no participación de los representantes de Vaupés en su discusión y aprobación no implica que dicho Departamento sea excluido como destinatario del gasto público.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. De conformidad con lo prescrito por el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para resolver sobre la constitucionalidad de la Ley acusada.

El problema jurídico que plantea la demanda

2. Conforme se expuso en el acápite de Antecedentes, la demanda plantea que, dado que dentro del lapso que corrió entre la cancelación judicial de las credenciales de los representantes a la Cámara por el Departamento de Vaupés y la nueva elección para llenar estas vacantes, dicho Departamento careció de representación en el Congreso de la República, la ley demandada resulta inconstitucional, pues al haber sido aprobada en ese tiempo, el trámite de su expedición desconoció que Colombia es una república unitaria y participativa, que reconoce la soberanía popular, en la que todos los ciudadanos tienen derecho a estar representados en la corporación legislativa y a participar de esta manera en la adopción de las decisiones que los afectan; así mismo, estima que la circunstancia de que la ley demandada haya sido tramitada cuando el Departamento de Vaupés no tenía representantes en la Cámara acarrea la violación del derecho a la igualdad de los ciudadanos residentes en ese Departamento, pues ellos tenían el mismo derecho que los demás a estar representados en el Congreso cuando se aprobó la ley que acusan; también considera la demanda que se desconoció el derecho al debido proceso, pues las reuniones del Congreso fuera de las condiciones constitucionalmente previstas originan la nulidad de sus actuaciones. Dado que el artículo 176 superior señala que el Departamento de Vaupés tendrá como mínimo dos representantes en la Cámara, el hecho de haber sesionado sin esta representación para expedir la ley acusada ocasiona la nulidad de lo actuado, y por lo tanto la inconstitucionalidad de la ley 848 de 2003, “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004”.

En su intervención el Ministerio de Hacienda afirma que se presenta una ineptitud sustancial de la demanda, no obstante lo cual entra a debatir la acusación recalcando que el principio que gobierna la actividad legislativa es la regla de las mayorías, que solamente exige que

para aprobar una ley se conforme el quórum deliberatorio y el decisorio y no la presencia de la totalidad de los miembros del Congreso.

Por su parte, la vista fiscal sostiene que si bien la Cámara de Representantes se elige atendiendo a factores territoriales y democráticos, tratándose del Departamento de Vaupés el factor territorial es el único determinante en la asignación de curules. Sin embargo, estima que la prevalencia del interés público llevaba a la imposibilidad de interrumpir la actividad legislativa por el hecho de la cancelación judicial de las credenciales de dicho Departamento; por esta razón, no cabría hablar de la inconstitucionalidad de la ley acusada por el hecho de haber sido expedida sin que dicho ente territorial tuviera representación legislativa.

Cuestión previa. La supuesta ineptitud de la demanda.

2. Como cuestión previa, la Corte debe examinar si los cargos planeados en la demanda resultan aptos para proceder al examen de constitucionalidad que se le pide, pues, como se ha hecho ver reiteradamente por esta Corporación, la interposición de una acción pública de inconstitucionalidad exige al ciudadano cumplir con unos requisitos mínimos que hagan posible al juez constitucional proferir un fallo de fondo.

Dentro de estos requisitos, tratándose de demandas incoadas por vicios de trámite en la expedición de las leyes, el numeral 4° del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 impone al demandante el señalar de manera concreta cuál es el procedimiento constitucional o reglamentario que ha sido transgredido y en qué consistió la trasgresión, es decir cuál es el trámite que se incumplió o se cumplió en forma incompleta, inconstitucional, irreglamentaria o extemporánea; sobre este último punto, en aplicación del numeral 3° del artículo 2° del mismo Decreto, la demanda debe exponer las razones por las cuales los textos constitucionales u orgánicos relativos a las ritualidades que deben cumplirse para la expedición de las leyes se estiman violados; aquí, además, la Corte ha dicho que las razones presentadas por el actor deben ser “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”¹.

3. En la presente oportunidad, prima facie la Corte observa que en la demanda los actores afirman que no formulan ningún cargo de inconstitucionalidad por el contenido mismo de la Ley 848 de 2003, “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004”. Sus reparos, dicen ellos, tienen que ver que ver con la forma en la que se expidió dicha ley; en

este sentido los actores indican que la acusan “por la existencia de vicios en su procedimiento formativo”. Sin embargo, la demanda no indica expresamente ninguna norma constitucional u orgánica descriptiva del trámite -o de una parte de él- que debe surtir un proyecto de ley -y específicamente el de ley anual de presupuesto- para convertirse en ley de la República. Sin embargo, la acusación asevera que, como consecuencia de una Sentencia de nulidad electoral proferida por el h. Consejo de Estado, la ley acusada es inconstitucional pues al momento de su expedición el Departamento de Vaupés no estaba representado en la Cámara de Representantes, desconociendo con ello el artículo 176 de la Constitución conforme al cual en esa Corporación legislativa debe haber por lo menos dos representantes por cada circunscripción electoral. De este hecho la demanda deduce, como consecuencia, la vulneración de otras normas constitucionales cuales son los artículos 1º, 2º y 3º superiores, en cuanto se refieren a la forma unitaria y participativa del Estado colombiano y a la fórmula de soberanía popular acogida por la Constitución; así mismo, la falta de representación de Vaupés acarrearía la violación de derecho a la igualdad y al debido proceso de los ciudadanos de dicho Departamento.

Así las cosas, el cargo central alude a la indebida conformación del Congreso Nacional para el momento en el cual la ley demandada fue aprobada, aunque a partir del mismo los actores deducen la violación de otras normas superiores, no alusivas a la manera que debe surtir el trámite de las leyes.

Visto la anterior, la Corte considera que en realidad se trata de una demanda que plantea un cargo relativo a la falta de participación política del Departamento de Vaupés en la adopción de la Ley acusada, causada por una decisión judicial del h. Consejo de Estado, lo cual ocasionaría la invalidez de la actuación del Congreso por no encontrarse conformado según la regla constitucional recogida en el artículo 176, dado que, según artículo 149 ibidem, que también menciona la demanda, “(t)oda reunión de miembros del Congreso que, con el propósito de ejercer funciones propias de la rama legislativa del poder público, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales, carecerá de validez.” En realidad la acusación discute la forma en que fue tramitada y aprobada la ley acusada, argumentando que el Congreso no estaba debidamente conformado para el momento en que lo hizo.

De todo lo anterior la Corte concluye que, aunque ciertamente la demanda es confusa en su redacción, en aplicación del principio pro actione, que en materia de acciones públicas cobra

especial relevancia, la Corte no debe hacer un examen excesivamente riguroso de la misma, que haga inoperante el derecho reconocido a los ciudadanos demandantes; antes bien, en cuanto sea posible, debe interpretar a favor de ellos las dudas relativas a la admisibilidad de la demanda, entrando a fallar el asunto.² En efecto, sobre este principio la jurisprudencia ha expresado lo siguiente:

“El rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo.”³

La anterior conclusión impone a la Corte estudiar la razón de ser del referido artículo 176, a la par que las posibles causas jurídicas de rango constitucional que puedan justificar su inaplicación temporal, a fin de llevar a cabo un ejercicio de ponderación de todos los valores, principios y reglas constitucionales implicados en el presente asunto. Pasa la Corte a hacer dicho estudio, no sin antes hacer un recuento de los antecedentes judiciales que motivaron la presente demanda.

Antecedentes judiciales que motivaron la presente demanda.

4. Dado que todos los cargos de inconstitucionalidad que planta la demanda se estructuran a partir de la consideración según la cual la ausencia de representación de Vaupés en la Cámara de Representantes durante el lapso en el cual se tramitó y aprobó la ley aquí acusada ocasiona la vulneración de diferentes normas constitucionales, en especial del artículo 176 superior⁴, la Corte encuentra necesario examinar los antecedentes fácticos y jurídicos que originaron dicha ausencia de representación.

Mediante Sentencia proferida el 11 de octubre de 2002 por la Sección Quinta del h. Consejo de Estado⁵, se declaró la nulidad del acto de elección de los doctores Fabio Arango Torres y Javier Miguel Vargas como representantes a la Cámara de Representantes por la circunscripción electoral de Vaupés para el período 2002-2006, por cuanto en los municipios de Taraira y Carurú, el corregimiento de Acaricuara y las inspecciones de Yapú y Yarupari “los miembros de la guerrilla destruyeron los documentos electorales, amenazaron a la población e indicaron que en esos municipios e inspecciones no habrían elecciones.”⁶

Según los hechos que se relatan en la Sentencia en comento, y que se encontraron probados dentro de la misma, (i) el 10 de marzo de 2002 se llevaron a cabo en todo el país las elecciones para elegir Senadores y Representantes a la Cámara para el período 2002 - 2006; (ii) el Departamento de Vaupés está conformado por los municipios de Mitú, Carurú y Taraira. El primero cuenta con 800 ciudadanos aptos para votar en las inspecciones de Acaricuara, Yapú y Yuruparí. En el segundo funcionan cuatro mesas de votación, de las cuales tres están situadas en la cabecera municipal y una en la Inspección Bocas de Arara, y cuenta con un total de 1209 ciudadanos aptos para votar. Finalmente, en el Municipio de Taraira son aptos para sufragar 693 ciudadanos; (iii) el día de las elecciones, un grupo de personas uniformadas e identificadas como miembros de la guerrilla -FARC-EP- se presentaron en las registradurías Departamental de Vaupés y municipales de Carurú y Taraira, para decomisar e incautar tarjetas electorales y papelería de la Registraduría. Al mismo tiempo, anunciaron a las autoridades electorales y a toda la población que “no habría votaciones en el municipio”. Para intimidar a los habitantes hicieron disparos al aire; (iv) lo anterior fue conocido por los delegados del Registrador Nacional del Estado Civil en el Departamento del Vaupés, el Gobernador del Departamento del Vaupés, el Ministro del Interior, los funcionarios públicos de Mitú, los alcaldes de los tres municipios del departamento, la Policía Nacional, el Defensor del Pueblo, el Fiscal Seccional 30 y la población en general; (v) la violencia ejercida por la guerrilla impidió votar a muchos ciudadanos.

5. Como consecuencia de la situación de hecho descrita, el ciudadano Campo Elías Vega Goyeneche demandó la nulidad de la elección de los Señores Fabio Arango Torres y Javier Miguel Vargas Castro como representantes a la Cámara por la circunscripción territorial de Vaupés. En respuesta a esta solicitud, el fallo en comento no sólo declaró la nulidad de la elección de los mencionados representantes, sino que además ordenó cancelar sus credenciales como tales, convocar y adelantar nuevas elecciones en los lugares de la circunscripción electoral de Vaupés en donde por razón de la violencia ejercida no hubo votación y, una vez verificadas estas nuevas elecciones, proceder a un nuevo escrutinio. La Sentencia no ordenó proveer las vacantes de los representantes a la Cámara con los suplentes de la misma lista.

En sustento de esta decisión, la Sección Quinta del h. Consejo de Estado adujo lo siguiente:

“Pues bien, la causal de nulidad de las actas de escrutinio por ejercicio de violencia está prevista en el artículo 223, numeral 1º, del Código Contencioso Administrativo, de la siguiente manera:

“Las actas de escrutinio de los jurados de votación y de toda corporación electoral son nulas en los siguientes casos:

1º) Cuando se haya ejercido violencia contra los escrutadores o destruido o mezclado con otras las papeletas de votación, o éstas se hayan destruido por causa de violencia”

“... en reciente oportunidad esta Sala expresó que aunque la norma se refiere exclusivamente a la violencia que se ejerce sobre los escrutadores, esto es, no involucra a los electores ni a otras autoridades, lo cierto es que “existen otras disposiciones que permiten inferir que los votos depositados por personas sometidas a la coacción física o psicológica son nulos y, por lo tanto, son nulas las actas de escrutinio que registran esa votación irregular”⁷

“... existen otras disposiciones que permiten inferir que se puede generar la nulidad de una elección cuando se prueba la ausencia de participación ciudadana en una determinada elección popular por razones ajenas a su propia voluntad y atribuibles a circunstancias que el Estado debe evitar. No obstante, para llegar a esa conclusión es importante precisar antes que, como lo ha expresado esta Sala en anteriores oportunidades, “los actos de elección y nombramiento se pueden declarar nulos por las causales de violación de norma superior, de incompetencia de la autoridad que profiera el acto, de expedición irregular y desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa, de falsa motivación y por desviación de poder. Esto quiere decir que, además de las causales generales anteriores, los actos que declaran una elección de carácter popular, como ya se anotó, se pueden anular por las causales de los artículos 223, 227 y 228 del C.C.A.. Y los de nombramiento y de elección expedidos por corporaciones públicas también pueden ser demandados adicionalmente por las causales establecidas en el artículo 228 del C.C.A.”⁸.

...

Pues bien, tal y como lo señaló esta Sala en anterior oportunidad, la no participación de los ciudadanos en una contienda electoral por amenazas de grupos al margen de la ley que no fueron evitadas por el Estado, viola los artículos 40, 258 y 260 de la Constitución. En efecto,

al respecto se dijo:

“Ocurre que el artículo 40 de la Constitución Nacional consagra el derecho fundamental de todos los ciudadanos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y para hacer efectivo ese derecho, la misma norma, preceptúa que aquellos, entre otras garantías, pueden elegir y ser elegidos y tomar parte en las elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares, y otras formas de participación democrática. De manera que el derecho a elegir y tomar parte en las elecciones es un derecho fundamental de todos los ciudadanos que el Estado debe garantizar. Ese derecho a elegir se hace efectivo mediante el voto que, según el artículo 258 de la Carta, es un derecho y un deber que le permite a los ciudadanos, según el artículo 260 ibídem, participar en la elección, en forma directa, del Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Representantes, Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales Municipales y Distritales, miembros de las Juntas Administradoras Locales, y, en su oportunidad, los miembros de la Asamblea Constituyente y las demás autoridades o funcionarios que la Constitución señale.

“De modo que cuando los ciudadanos no pueden participar en una determinada elección de carácter popular por razones ajenas a su propia voluntad y atribuibles a circunstancias que el Estado debe garantizar que no ocurran, sin lugar a dudas, se vulnera el derecho fundamental de participar en la conformación del poder político y de elegir consagrado en el artículo 40 de la Constitución Nacional. Y si los afectados con esas circunstancias especiales que impidieron su participación en las elecciones, constituyen la mayoría de las personas aptas para votar, se presenta la situación de que la violación del derecho fundamental de aquellas, sin lugar a dudas, produce incidencia en el acto de elección, pues este, como consecuencia de la escasa participación ciudadana, no contiene la expresión de voluntad de esa mayoría”⁹

Así pues, la demanda de nulidad prosperó porque se encontró probado que la no participación de los ciudadanos en una contienda electoral por amenazas de grupos al margen de la ley que no fueron evitadas por el Estado producía la violación de los artículos 1º, 3º, 40, 258 y 260 de la Constitución y 128 del Código Electoral.

Ahora bien, la decisión de nulidad que se acaba de comentar, que como se dijo incluyó la orden de cancelar las credenciales de los representantes a la Cámara por la circunscripción de Vaupés, convocar y adelantar nuevas elecciones en los lugares en donde por razón de la

violencia ejercida no hubo votación y, una vez verificadas estas nuevas elecciones, proceder a un nuevo escrutinio, tuvo como consecuencia inmediata la carencia temporal de representación del Vaupés en la Cámara de Representantes.

El artículo 176 de la Constitución Política.

6. Como lo recuerda el concepto fiscal, el bicameralismo o la división del poder legislativo en dos cámaras encuentra diversas justificaciones. Algunas de las segundas cámaras obedecen a la inclusión de factores aristocráticos propios del régimen político vigente en un estado determinado, como sucede en Gran Bretaña. Otras tienen su razón de ser en la forma de estado federal acogida por la constitución, en donde una de las cámaras representa al estado federal y la otra a los estados miembros de la federación; en este caso es consubstancial a la forma de Estado acogida por la constitución que cada una de las divisiones territoriales (estados federados) esté representada como tal y en igualdad de condiciones en la asamblea representativa de los estados asociados. En cambio, en el derecho constitucional colombiano no rige el sistema federal antes mencionado. En efecto, la forma unitaria de Estado (C.P art. 1º) no supone que los departamentos estén representados como tales en el órgano legislativo. Entonces, en estados así organizados bajo la forma de estado unitaria, el bicameralismo se adopta atendiendo a diversas razones distintas de las exigidas por el federalismo: (i) como un mecanismo de auto limitación del órgano legislativo mediante un sistema de frenos y contrapesos, en donde se aplica un control recíproco del trabajo de una cámara sobre la otra; (ii) para dar al trabajo legislativo mayores espacios de reflexión y seriedad a fin de obtener un trabajo final de mayor calidad; o (iii) para incluir factores territoriales dentro de los criterios de representación.¹⁰

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

sociales¹¹, 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 Representantes¹². 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. Por ello le asiste razón al señor Procurador cuando examinando el artículo 176 superior dice que el sistema de elección de la Cámara de Representantes responde a un mecanismo que atiende tanto a criterios territoriales como democráticos, pero que, tratándose de departamentos que corresponden a los antiguos territorios nacionales, como el Vaupés, “el factor territorial es el único de distribución de curules, pues por su número de habitantes, no pueden acceder a más curules.” ¹³

Así pues, la interpretación histórica del artículo 176 superior, según el cual en la Cámara habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil que tenga en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil, lleva a concluir que con la consagración de dicha norma el constituyente pretendió asegurar un mecanismo de representación democrática ligado a un factor territorial. Adicionalmente, la interpretación sistemática de la Carta lleva a concluir que este mecanismo de representación democrática ligado a factores territoriales previsto en el artículo 176 superior resulta acorde con el principio autonómico que acogió la Constitución de 1991 y tiende a reforzarlo (C.P art. 1°) Ciertamente, la garantía de una representación mínima de los ciudadanos de la circunscripción electoral, que coincide con el Departamento, refuerza el carácter políticamente autónomo de estas divisiones

territoriales, el cual no se limita al reconocimiento de atribuciones y facultades constitucionales propias.

Por tal razón en principio podría afirmarse, como lo hacen los demandantes, que el Congreso no está debidamente conformado cuando no comprende un mínimo de dos representantes a la Cámara por cada circunscripción territorial.

La justificación constitucional de la carencia de representación en ciertos casos.

7. Se ha visto cómo la razón de ser del artículo 176 superior radica en la importancia que el constituyente le concedió a que las comunidades asentadas en las circunscripciones electorales menos pobladas tuvieran garantizado el derecho de estar permanentemente representadas en el Congreso de la República; tal es el caso de Vaupés que, para la fecha de las últimas elecciones congresionales, sólo contaba con 2.702 ciudadanos¹⁴. De lo anterior se ha concluido que sin esta representación mínima por cada circunscripción en principio no podría entenderse que el órgano legislativo está constitucionalmente conformado en debida forma.

Se pregunta ahora la Corporación si de lo anterior podría extraerse alguna de estas dos conclusiones: (i) que es absoluto el mencionado derecho de las comunidades de ciudadanos asentadas en las distintas circunscripciones electorales a estar permanentemente representadas en el Congreso, de manera tal que en todo momento deba garantizarse tal representación, aun sin importar la manera en que se haya accedido a conformar el órgano legislativo; o (ii), que la desintegración del Congreso que conlleve la falta de esa representación constitucional mínima debe implicar la paralización de sus actividades mientras sea posible volver a constituir en debida forma el órgano legislativo. Si alguna de estas conclusiones fuera cierta, les asistiría razón a los demandantes, pues significaría que el trámite de la ley anual de presupuesto general de la Nación, sin estar el Congreso conformado con la representación mínima de Vaupés, no era constitucionalmente válido.

Para responder a esos interrogantes la Corte estima que debe hacerse una reflexión previa sobre dos asuntos implicados en la cuestión: el derecho al voto y el interés público en la continuidad de la labor parlamentaria.

El sistema jurídico de garantía de las elecciones parlamentarias libres y del voto libre de

coacción física.

8. En los regímenes democráticos contemporáneos, salvo cuando se implementan mecanismos de participación directa, las decisiones políticas legislativas son tomadas por representantes, es decir por sujetos que han sido elegidos por la voluntad popular. La elecciones periódicas y libres de los representantes legisladores constituyen una condición de existencia del referido régimen político democrático, y los ciudadanos participan en ellas mediante el ejercicio del derecho fundamental al voto. 15

El que las elecciones sean “libres” quiere decir varias cosas: (i) que en ellas se dé participación en igualdad de condiciones a todas las corrientes de opinión interesadas en postular candidatos, es decir que se produzcan dentro de un espacio de pluralismo político institucionalmente garantizado; (ii) que la regla general sea la posibilidad de participación de todos los ciudadanos en calidad de electores, es decir que opere el llamado “sufragio universal”¹⁶; (iii) que dichas elecciones no estén afectadas de fraude; y, (iv) que no se vean manipuladas ni coartadas por ninguna razón política o social.

Ahora bien, para garantizar que las elecciones como acto colectivo crucial para la legitimidad de la democracia sean verdaderamente plurales, libres y transparentes, y que el ejercicio del derecho individual al voto esté exento de coacción, en el Estado de Derecho existen sistemas de control de la validez del voto y de las elecciones. Para ese propósito la ley señala las condiciones en las cuales deben adelantarse los comicios y los escrutinios, de manera tal que la voluntad popular debe expresarse conforme a ese señalamiento, so pena de resultar nula. Sobre este particular, en oportunidades anteriores la Corte ya ha resaltado la importancia que el constituyente concedió a los sistemas de garantía de la libertad de las elecciones como acto colectivo, y de no coacción del voto como derecho individual:

“En el Estado de Derecho¹⁷, el ejercicio individual y colectivo del derecho al voto, está sujeto a condiciones normativas que establecen las condiciones de validez, tanto del voto individual, como de la actividad electoral en sí considerada. La democracia precisa de tales condiciones, a fin de garantizar que la decisión contenida en el voto sea una genuina expresión de la voluntad individual y no el producto del ejercicio de poderes sobre la persona. Se busca rodear de garantías, pues, el ejercicio libre del voto, apunta a alcanzar

condiciones de transparencia máxima en el proceso electoral. La Corte ha destacado cómo la Constitución de 1991 supuso una apuesta a favor de una mayor apertura democrática y un refuerzo a la garantía de transparencia del voto. En punto a este último asunto indicó:

“Adicionalmente, y con el fin de brindar mayores garantías a la transparencia del voto, es decir, a la voluntad de los ciudadanos representada en las urnas, se le concedió rango constitucional a la organización electoral (C.P. arts. 263 ss.) – la cual fue elevada simultáneamente a la categoría de organismo independiente y autónomo (C.P. arts. 113 y 120) -, e incluso, con el objeto de garantizar de manera más clara el libre ejercicio del voto, se reglamentó constitucionalmente que éste se efectuaría en cubículos secretos y a través de tarjetas electorales suministradas por la organización electoral.”¹⁸ 19

“La existencia de estas condiciones normativas implica la posibilidad de controlar jurídicamente la validez del voto y de las elecciones. No basta con la mera expresión de la voluntad popular. Es menester que dicha voluntad se haya expresado conforme al ordenamiento jurídico, de suerte que cualquier desconocimiento de las prescripciones en la materia, acarrearán la nulidad de las elecciones o del voto individualmente considerado.”

9. En nuestro régimen constitucional, para efectos de preservar la legalidad del proceso eleccionario y también la pureza del sufragio, la Constitución Política asigna funciones a las autoridades electorales, en especial al Consejo Nacional Electoral al que corresponde velar por el desarrollo de todos los procesos electorales en condiciones de plenas garantías (C.P. Art. 265). Con la misma finalidad, a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo compete la guarda judicial de la libertad del sufragio, asunto que, como se dijo, constituye la condición sine qua non de existencia de un régimen representativo y democrático como el nuestro. Concretamente, para lo que interesa a esta causa, al Consejo de Estado se le ha atribuido entre otros asuntos electorales la función de conocer privativamente y en una sola instancia de los juicios contra la elección de senadores y representantes. Como es sabido, cualquier ciudadano puede incoar demanda directa²⁰ por la vía jurisdiccional contra los actos y decisiones de las corporaciones electorales a fin de que se declare su nulidad²¹; la acción respectiva, llamada “acción electoral”, puede interponerse por la trasgresión de las disposiciones que regulan lo relacionado con los procesos y decisiones electorales o por el desconocimiento del régimen de inhabilidades e incompatibilidades que afecte a los elegidos.

Para lo que interesa a la definición del presente proceso de constitucionalidad, debe destacarse que entre las causales por las cuales procede la declaración de nulidad del acta de una elección se encuentra la prevista en el artículo 223 numeral 1º del Código Contencioso Administrativo, según la cual “(L)as actas de escrutinio de los jurados de votación y de toda corporación electoral son nulas ... “Cuando se haya ejercido violencia contra los escrutadores o destruido o mezclado con otras las papeletas de votación, o éstas se hayan destruido por causa de violencia”; causal ésta que ha sido interpretada por el h. Consejo de Estado, como referida también al caso en que la violencia se ejerce sobre los electores. (Ver supra, consideración N° 5).

Así pues, esta es la manera concreta en la cual el régimen jurídico protege la condición libre del voto de los ciudadanos y de las elecciones en sí mismas; concretamente dicha libertad en su aspecto de inmunidad de coacción física.

10. Como es obvio, la nulidad comprobada de las actas de elección implica que se excluyan del cómputo general los votos que en dicha acta se consignan. Esta consecuencia es regulada por el primer inciso del artículo 226 del Código Contencioso Administrativo, que al respecto prescribe:

“ARTICULO 226. Declarada en la forma que se expresa en los artículos siguientes la nulidad de un registro o de un acta, según el caso, deberá ordenarse que se excluyan del cómputo general los votos en él contenidos.”

“La declaratoria de nulidad de la elección de un principal no afecta a los suplentes si la causa de la nulidad fuere la carencia de alguna calidad constitucional o legal del candidato o su inhabilidad para ser elegido. Igualmente, la nulidad de la elección de los suplentes o de algunos de éstos no afecta al principal ni a los demás suplentes, según el caso.

“Cuando se declare la nulidad de la elección del principal que encabezó una lista, por las causas señaladas en el inciso anterior, se llamará a ocupar el cargo al primer suplente de la lista.” 22

Empero, si la causal de nulidad no es de aquellas que proceden de las condiciones personales del elegido, sino que se origina en las circunstancias que rodearon a las votaciones en sí mismas o al escrutinio, como es el caso de la violencia ejercida sobre los electores o los

escrutadores, sus efectos no cobijan solamente a los candidatos declarados elegidos, sino a la lista completa que resultó triunfadora, de manera tal que no es posible llamar a los candidatos siguientes no elegidos a fin de que llenen la vacancia temporal que la declaratoria de nulidad produce mientras se repite la elección. Por esta razón, puede decirse que la declaración de nulidad de la elección de los miembros del Congreso no necesariamente da lugar al nombramiento de reemplazos. Así lo dispone expresamente el artículo 278 de la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso, que reza así:

“ARTICULO 278. Reemplazo. La falta absoluta de un Congresista con excepción de la declaración de nulidad de la elección, a lo cual se atenderá la decisión judicial, autoriza al Presidente de la respectiva Cámara para llamar al siguiente candidato no elegido en la misma lista del ausente, según el orden de inscripción, y ocupar su lugar. En este evento el reemplazo deberá acreditar ante la Comisión de Acreditación Documental su condición de nuevo Congresista, según certificación que al efecto expida la competente autoridad de la organización nacional electoral.” (Subraya fuera del original)

La norma transcrita hace ver que en los casos de falta absoluta por declaración de nulidad de la elección de un congresista no siempre se autoriza a llamar a llenar la vacante al siguiente candidato no elegido; por eso indica que esta posibilidad depende de “la decisión judicial” , con lo cual está aludiendo a que en ciertos casos -nulidad por causales alusivas a circunstancias personales del elegido- cabe tal llamamiento, pero en otros no - aquellos en que la nulidad afecta a toda la lista.

Visto lo anterior, cabe concluir que el sistema que garantiza que las elecciones y el voto sean verdaderamente libres de coacción física o violencia implica necesariamente que cuando se comprueba esta causal de nulidad en comicios para corporaciones públicas (violencia contra los electores o escrutadores), la consecuencia jurídica inevitable sea la cancelación de las credenciales de los elegidos, sin posibilidad de nombramiento de suplentes provenientes de las misma lista a la que pertenecían quienes pierden la curul. Consecuencia jurídica que a su vez puede implicar, en ciertos casos, la imposibilidad jurídica de acatar temporalmente, es decir mientras se convoca una nueva elección, lo dispuesto en el artículo 176 de la Constitución sobre la representación mínima en la Cámara de Representantes por cada circunscripción electoral.

La tensión entre el derecho fundamental al voto libre de coacción y el reforzamiento del principio autonómico mediante el mecanismo de una representación mínima ligada a factores territoriales.

11. El anterior recuento del sistema jurídico de protección de la libertad de las elecciones parlamentarias implica que en ciertas circunstancias, como aquellas en las cuales se aprobó la ley aquí acusada, se presente una tensión evidente entre dos principios constitucionales: el derecho fundamental al voto en condiciones libres²³ y el principio autonómico que el artículo 176 de la Constitución pretende reforzar al incluir un mecanismo de representación ligado a factores territoriales. El sistema jurídico de garantía de la libertad del sufragio, en ciertos casos como el presente, conduce a la negación de este mecanismo de reforzamiento del principio autonómico.

La Corte estima que la anterior tensión debe resolverse a favor del voto libre. Llega a esta conclusión a partir de la consideración según la cual el derecho de las comunidades asentadas en una circunscripción electoral a una representación mínima en el órgano legislativo sólo puede ejercerse sobre el presupuesto previo de la verificación de elecciones verdaderamente libres. Es decir, tal representación mínima no opera por fuera de estas circunstancias de ausencia de coacción electoral, de manera tal que la libertad del sufragio se erige como condición previa para su ejercicio.

La prevalencia del derecho al sufragio libre sobre el mecanismo concreto de reforzamiento de la representación de ciertas comunidades se explica por la importancia axiomática del principio democrático. La soberanía popular que proclama la Constitución exige que los escrutinios reflejen de manera fidedigna la voluntad popular expresada en las urnas, pues cualquier circunstancia que desdibuje el resultado electoral corroe el reducto esencial del régimen democrático. Y cuando esa circunstancia es, como en el caso presente, la violencia física, hacer caso omiso de la invalidez de la elección que ello origina, en aras de mantener una representación congresional mínima, significaría permitir el acceso al poder por mecanismos de hecho y no de derecho.

Evidentemente, la nulidad por violencia ejercida sobre los electores trae como consecuencia que temporalmente pueda quedar suspendido el derecho a una representación mínima ligada a factores territoriales. Empero, esta restricción no se juzga desproporcionada, pues

aparte de ser temporal, se justifica en aras de la preservación del principio democrático, siendo, además, el único medio posible que resulta adecuado para lograr ese propósito superior. En efecto, no existiría otra manera de garantizar la libertad del sufragio y simultáneamente el mencionado derecho colectivo a una representación mínima, salvo la hipótesis de la suspensión de la actividad legislativa mientras se realiza una nueva elección, mecanismo que, como pasa a verse, sí se erige en un mecanismo desproporcionado a efectos de conseguir el aludido propósito.

La suspensión de la actividad legislativa como mecanismo para asegurar el principio democrático y simultáneamente la representación territorial mínima

12. No siendo posible impedir las consecuencias de la nulidad por violencia en la elección, consecuencias que pueden implicar la suspensión temporal del derecho de las comunidades asentadas en las circunscripciones electorales a tener una representación mínima en el Congreso, se pregunta la Corte si en aras de dar cumplimiento irrestricto a lo preceptuado por el artículo 176 de la Constitución debe suspenderse la actividad legislativa mientras se llevan a cabo las nuevas elecciones que permitan llevar al Congreso el mínimo de dos representantes por cada circunscripción electoral.

En otras palabra, ¿es posible estimar que sin esta representación territorial mínima las reuniones del Congreso se efectúan por fuera de las condiciones constitucionales, de manera tal que carecen de validez, conforme lo dispone el artículo 149 de la Carta?24

Al parecer de la Corporación la respuesta a la pregunta anterior debe ser negativa. En primer lugar, por cuanto no es posible entender que el Congreso se reúne por fuera de las condiciones constitucionales cuando el hacerlo sin la representación territorial mínima exigida por el artículo 176 de la Constitución obedece a la declaración de nulidad de la elección de dicha representación. A juicio de la Corte, en este caso opera una causal constitucional de justificación, que hace que la reunión del Congreso en esas circunstancias no pueda considerarse contraria al orden jurídico, sino más bien exigida en esas condiciones por él mismo ordenamiento. Tal causal constitucional de justificación se deriva directamente del principio de soberanía popular que impone tener como representantes del pueblo solamente a quienes han sido designados por la voluntad popular manifestada en elecciones verdaderamente libres.

De otro lado, de cara a la posibilidad de estimar que la solución jurídica podría radicar en la suspensión de la actividad del Congreso mientras se convoca a nuevas elecciones, la Corte estima importante repasar qué funciones le competen al Congreso en el sistema democrático que adopta la Constitución que nos rige. Ellas, como es sabido, no se agotan en el ejercicio de la actividad legislativa, sino que comprende otros poderes y prerrogativas que son consustanciales al funcionamiento del sistema de gobierno, y que hacen pensar que el interés general se encuentra mejor garantizado sin la interrupción del trabajo legislativo:

Sin entrar en el examen detallado de las funciones que según el artículo 150 superior competen al órgano legislativo, puede decirse que en cumplimiento de la actividad de expedir las leyes el Congreso ejerce un papel de impulsión y conducción política de toda la colectividad nacional hacia ciertas metas congruentes con los planes de desarrollo; pero también mediante la expedición de las leyes el legislativo delimita y orienta concretamente la actividad de las autoridades públicas, que en todo momento deben actuar dentro del marco fijado por la ley; en particular delimita la acción ejecutiva que, como es sabido, entre otras cosas consiste en “hacer cumplir las leyes”. Pero además, al Congreso compete ejercer una función de control político sobre el Gobierno que, dentro del clásico sistema de pesos y contrapesos inaugurado por el liberalismo político, resulta indispensable como garantía de las libertades públicas. Este control no se reduce a la posibilidad de hacer citaciones a los ministros y pedirles informes para debatir la gestión gubernamental, sino que se extiende también a otros ámbitos de la actividad de la Administración: ciertamente, en cumplimiento de la función legislativa el Congreso ratifica los compromisos internacionales adquiridos por el Ejecutivo en representación del Estado, ejerce un control de tipo presupuestal sobre la Administración a través de la aprobación de la ley anual de presupuesto en donde se fijan límites y se establecen prioridades para el gasto público, y además mediante ley el Congreso autoriza la contratación pública nacional; también mediante ley interviene la economía, etc. De otro lado, por fuera de la actividad legislativa, al Congreso le corresponde una función nominadora de ciertos cargos importantes para el adecuado funcionamiento del poder público, y finalmente el ejercicio del poder constituyente secundario que lo autoriza para expedir actos reformativos de la Constitución.

El Congreso de la República, como organismo colegiado, electivo y pluralista, es por excelencia el foro máximo de expresión de las distintas corrientes de pensamiento presentes en la Nación. Su legitimidad democrática, comparable tan sólo con la del Presidente de la

República, que es elegido también por el sufragio directo de la totalidad de los ciudadanos, se refuerza por su composición plural, que da espacio a las minorías políticas para influir en la toma de las más importantes decisiones. Por todo lo anterior, el interés general implícito en la continuidad de la labor congresional durante todo el período de sesiones ordinarias resulta evidente. Este interés general, prevalente por expresa disposición constitucional (C.P Art. 1°), hace que la restricción temporal del derecho colectivo de las comunidades asentadas en las circunscripciones electorales a tener una representación mínima en el órgano legislativo no se juzgue desproporcionada o excesiva, máxime cuando la referida limitación obedece a una causa de justificación constitucionalmente válida, como es la necesidad de garantizar la auténtica y libre expresión de la voluntad popular manifestada en los comicios.

Por todo lo anterior la Corte concluye que el artículo 176 de la Constitución Política no obliga a mantener una representación congresional mínima por cada circunscripción electoral sin tener en cuenta la forma en que se accedió al ejercicio de dicha representación, ni tampoco a suspender la actividad legislativa cuando por efectos de la declaración de nulidad de una elección una determinada comunidad temporalmente pierde la mencionada representación mínima a que alude el artículo 176 de la Carta.

A partir de la anterior conclusión queda desvirtuado el argumento central de la demanda, sobre el cual se edifican todos los demás, argumento según el cual la ley acusada sería inconstitucional pues al momento de su expedición el Departamento de Vaupés no estaba representado en la Cámara de Representantes, desconociendo con ello el artículo 176 de la Constitución.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE la Ley 848 de 2003, “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004”, únicamente por los cargos examinados en la presente Sentencia.

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

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (e)

ALVARO TAFUR GÁLVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

IVAN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (e)

1 Cf. Sentencia C-1052 de 2001, M.P Manuel José Cepeda Espinosa.

2 Sobre el principio pro actione pueden consultarse, entre otras, la siguientes sentencias: C-1052 de 2001, C-228 de 2002, C-1031 de 2002, C-232 de 2003, C-155 de 2002, C-389 de 2002, C-520 de 2002.

3 Sentencia C-1052 de 2001, M.P Manuel José Cepeda Espinosa

4 C.P. ARTICULO 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales.

Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil.

5 C.P. Darío Quiñones Pinilla

6 Sentencia proferida el 11 de octubre de 2002 por la Sección Quinta del h. Consejo de Estado

7 Sentencia del 16 de agosto de 2002, expediente 2933

9 Sentencia del 20 de septiembre de 1999, expediente 2238.

10 Cf. Llanos, María. El Bicameralismo en América Latina. En Anuario de Derecho Constitucional latinoamericano. Ed. Conrad Adenauer Stiftung. 2003. Cf. Naranjo Mesa, Vladimiro. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. Bogotá, Ed. Temis. 2000. Pág. 263.

11 Cf. Cepeda, Manuel José. Introducción a la Constitución de 1991. Hacia un nuevo constitucionalismo. Presidencia de la República. Consejería para el Desarrollo de la Constitución. 1993.

12 Ibidem.

13 Observa la Corte que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1° del Decreto Reglamentario N° 55 de 2002, en las elecciones del 10 de marzo de ese año cada departamento y el Distrito Capital Bogotá elegirían el número de representantes a la Cámara que a continuación se señala:

Amazonas

Dos (2)

Antioquia

17 (Diecisiete)

Arauca

2 (Dos)

Atlántico

7 (Siete)

Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

2 (Dos)

Bogotá, D.C.

18 (Dieciocho)

Bolívar

6 (Seis)

Boyacá

6 (Seis)

Caldas

5 (Cinco)

2 (Dos)

Casanare

2 (Dos)

Cauca

4 (Cuatro)

Cesar

4 (Cuatro)

Córdoba

5 (Cinco)

Cundinamarca

7 (Siete)

Chocó

2 (Dos)

Guainía

2 (Dos)

Guaviare

2 (Dos)

Huila

La Guajira

2 (Dos)

Magdalena

5 (Cinco)

Meta

3 (Tres)

Nariño

5 (Cinco)

Norte de Santander

5 (Cinco)

Putumayo

2 (Dos)

Quindío

3 (Tres)

Risaralda

4 (Cuatro)

Santander

7 (Siete)

Sucre

3 (Tres)

Tolima

6 (Seis)

Valle

13 (Trece)

Vaupés

2 (Dos)

Vichada

2 (Dos)

14 Este dato es tomado de la información que al respecto recoge la sentencia del Consejo de Estado de 11 de octubre de 2002.

15 Sobre el voto como derecho fundamental pueden consultarse, entre otras, las Sentencias T-324 de 1994 y C-142 de 2001.

16 Al sufragio universal se oponen la formas de sufragio restringido, como el voto censatario o capacitario que se implementó con frecuencia en los regímenes democráticos decimonónicos, y las limitaciones al voto por razones de sexo, raza, profesión, incapacidad, indignidad por comisión de delitos, etc. Sobre el punto puede consultarse Naranjo Mesa, Vladimiro. Op. cit. Pág, 458.

17 Sentencias T-049 de 1993, C-179 de 1994, SU-747 de 1998, entre otras.

18 Sentencia SU-747 de 1998.

19 Sentencia C-142/01 M.P Eduardo Montealegre Lynett.

20 El ejercicio de la acción electoral no requiere agotamiento de la vía gubernativa.

21 Código Contencioso Administrativo, Art. 227: Podrá cualquier persona ocurrir en demanda directa por la vía jurisdiccional contra los actos de las corporaciones electorales para que se anulen, o se rectifiquen, modifiquen, adicionen o revoquen las resoluciones de esas corporaciones electorales por medio de las cuales se declare indebidamente alguna nulidad, o se computen votos a favor de ciudadanos que constitucional o legalmente no sean elegibles, o se hubiere dejado de computar un registro, o se haya alterado o cambiado el nombre de uno o varios candidatos

22 Hoy en día, las vacancias en las corporaciones son suplidas según el orden de inscripción en forma sucesiva y descendente, si se trata de listas únicas sin voto preferente, y en el orden en que se haya reordenado la lista cuando el sistema escogido fuere con voto preferente. Cf. Acto Legislativo N° 3 de 1993. Reglamento N° 1 de 2003. Consejo Nacional

Electoral

23 Los derechos fundamentales son principios constitucionales en cuanto fijan estándares de actuación susceptibles de desarrollo legal. Cf. sentencias C-475 de 1997 y C-1287 de 2001.

24 C.P. ARTICULO 149. Toda reunión de miembros del Congreso que, con el propósito de ejercer funciones propias de la rama legislativa del poder público, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales, carecerá de validez; a los actos que realice no podrá dárseles efecto alguno, y quienes participen en las deliberaciones, serán sancionados conforme a las leyes.