Sentencia C-866/04

LEY ACUSADA-Inexistencia de irregularidad por aprobación sin participación de representantes cuya elección fue declarada nula/TRAMITE LEGISLATIVO-Inexistencia de irregularidad por aprobación sin participación de representantes cuya elección fue declarada nula

CAMARA DE REPRESENTANTES-Inexistencia de obligación de mantener una representación mínima por cada circunscripción sin consideración a la forma como se accedió

FUNCION LEGISLATIVA-No suspensión cuando por causa de nulidad de elección una circunscripción territorial pierde temporalmente una representación mínima

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

BICAMERALISMO-Mantenimiento en la Constitución/CAMARA DE REPRESENTANTES-Consagración 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

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 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

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

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

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Funciones

Referencia: expediente D-5078

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 860 de 2003.

Demandantes:

Néstor Guillermo Franco González y Nelson Fernando Franco González

Magistrado Ponente: Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., siete (7) de septiembre de dos mil cuatro (2004).

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

SENTENCIA

I ANTECEDENTES

Los ciudadanos Néstor Guillermo Franco González y Nelson Fernando Franco González, haciendo uso de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y

242 de la Constitución Política, demandaron la inexequibilidad de la ley 860 de Diciembre 26 de 2003, “Por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones”, por considerar que existen vicios insubsanables en su proceso de formación legislativa.

El Magistrado Sustanciador, mediante Auto de febrero dieciocho (18) de dos mil cuatro (2004), admitió la demanda, dispuso su fijación en lista, y simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia, se ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente del Congreso, al Ministerio del Interior y de Justicia, al Ministerio de la Protección Social, al Director de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades del Rosario, Javeriana y Nacional, para que intervengan impugnando o defendiendo la disposición acusada.

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

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la ley acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial Número N° 45.415 de 29 de diciembre de 2003.

LEY 860 DE 2003

“Por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de Colombia,

Decreta:

(…)

Artículo 1°. El artículo 39 de la Ley 100 quedará así:

Artículo 39. Requisitos para obtener la pensión de invalidez. Tendrá derecho a la pensión de invalidez el afiliado al sistema que conforme a lo dispuesto en el artículo anterior sea declarado inválido y acredite las siguientes condiciones:

2. Invalidez causada por accidente: Que haya cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores al hecho causante de la misma, y su fidelidad (de cotización para con el sistema sea al menos del veinte por ciento (20%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte (20) años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez.

Parágrafo 1º. Los menores de veinte (20) años de edad sólo deberán acreditar que han cotizado veintiséis (26) semanas en el último año inmediatamente anterior al hecho causante

de su invalidez o su declaratoria.

Parágrafo 2º. Cuando el afiliado haya cotizado por lo menos el 75% de las semanas mínimas requeridas para acceder a la pensión de vejez, solo se requerirá que haya cotizado 25 semanas en los últimos tres (3) años.

Artículo 2°. Definición y campo de aplicación. El régimen de pensiones para el personal del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, al que se refieren los artículos 1° y 2° del Decreto 2646 de 1994 ó normas que lo modifiquen o adicionen, será el que a continuación se define.

Para el personal del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, que labore en las demás áreas o cargos, se les aplicará en su integridad el Sistema General de Pensiones establecido en la Ley 100 de 1993, modificada por la Ley 797 de 2003.

Parágrafo 1°. Pensión de vejez por exposición a alto riesgo. Los Servidores Públicos señalados en este artículo, dada su actividad de exposición a alto riesgo, que efectúen la cotización especial señalada en el artículo 12 del Decreto 1835 de 1994 y la que se define en la presente ley, durante por lo menos 650 semanas, sean estas continuas o discontinuas, tendrán derecho a la pensión de vejez, siempre y cuando reúnan los requisitos establecidos en el artículo siguiente como servidores del Departamento de Seguridad, DAS, en los cargos señalados en los artículos 1º y 2° del Decreto 2646 de 1994.

Parágrafo 2°. Condiciones y requisitos para tener derecho a la pensión de vejez por exposición a alto riesgo (DAS). La pensión de vejez, se sujetará a los siguientes requisitos:

1. Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad.

2. Haber cotizado el número mínimo de semanas establecido para el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones al que se refiere el artículo 33 de la Ley 100 de 1993.

La edad para el reconocimiento de la pensión especial de vejez se disminuirá un (1) año por cada sesenta (60) semanas de cotización especial, adicionales a las mínimas requeridas en el Sistema General de Pensiones, sin que dicha edad pueda ser inferior a cincuenta (50) años.

Parágrafo 3°. Monto de la cotización especial. El monto de la cotización especial para el personal del DAS del que trata la presente Ley, será el previsto en la Ley 100 de 1993, modificado por la Ley 797 de 2003, más diez (10) puntos adicionales a cargo del empleador.

Parágrafo 4°. Ingreso base de cotización. El ingreso base de cotización para los servidores públicos a que se refiere este artículo, estará constituido por los factores incluidos en el Decreto 1158 de 1994, adicionado en un 40% de la prima especial de riesgo a la que se refieren los artículos 1º y 2° del Decreto 2646 de 1994.

El porcentaje del cuarenta por ciento (40%) considerado para el Ingreso Base de Cotización se incrementará al cincuenta por ciento (50%) a partir del 31 de diciembre del 2007.

Parágrafo 5°. Régimen de transición. Los detectives vinculados con anterioridad al 3 de agosto de 1994 que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley hubieren cotizado

500 semanas les serán reconocida la pensión de vejez en las mismas condiciones del régimen de transición contenidas en el Decreto 1835 de 1994.

Parágrafo 6°. Los servidores públicos de que trata el campo de aplicación del presente artículo, que a la fecha de entrada en vigencia de la misma se encuentren afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, deberán trasladarse al Régimen Prima Media con Prestación Definida en un plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la fecha de su publicación, para que les sea aplicado el régimen previsto en la presente ley. En ese caso no será necesario que hubieren cumplido el término de permanencia de que trata el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

A aquellos servidores públicos que decidan permanecer en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad se les aplicará en su integralidad lo previsto para dicho Régimen en la Ley 100 de 1993, modificada por la Ley 797 de 2003.

Parágrafo 7°. Normas aplicables. En lo no previsto para la pensión de vejez establecida en el presente artículo, se aplican las normas generales contenidas en la Ley 100 de 1993 y la Ley 797 de 2003 y sus decretos reglamentarios.

Artículo 3°. Amortización y pago del cálculo actuarial de pensionados. Las empresas del sector privado, conforme a lo establecido en los Decretos-ley 1282 y 1283 de 1994, deberán transferir el valor de su cálculo actuarial a las cajas, fondos o entidades de seguridad social del sector privado, que administren el Régimen de Prima Media con Prestación Definida y para tal fin tendrán plazo para realizar dichos pagos hasta el año 2023.

El porcentaje no amortizado del cálculo actuarial se transferirá gradualmente en forma lineal.

Los pagos se calcularán anualmente y se pagarán en doce (12) cuotas mensuales mes vencido, dentro de los primeros diez (10) días del mes siguiente, de tal manera que permita atender las mesadas pensiónales corrientes para cada vigencia fiscal.

De no pagarse dentro de los primeros diez (10) días del mes siguiente, se reconocerá por el deudor el interés de que trata el inciso primero del artículo 23 de la Ley 100 sancionada en 1993.

Los valores que se deben transferir de conformidad con este artículo, incluyen además de las transferencias futuras, todas las sumas de dinero que a la fecha de expedición, de la presente ley no hayan sido transferidas. Para el pago de intereses moratorios que se adeuden sobre las sumas no transferidas a la fecha de la expedición de la presente ley, el plazo será hasta el año 2008, y se pagarán en cuotas mensuales.

Parágrafo 1º. Para efectos de la amortización contable las empresas no podrán disminuir los valores amortizados de sus cálculos actuariales a 31 de diciembre de 2003.

Parágrafo 2º. Las empresas y las entidades de Seguridad Social del sector privado de que trata el presente artículo, ajustarán a los términos establecidos en la presente ley, los acuerdos que en materia de pago hayan suscrito, en un plazo de dos meses contados a partir de su promulgación.

Este artículo deroga expresamente el artículo 7° del Decreto 1283 de 1994, y todas las demás normas que le sean contrarias.

Artículo 4°. A partir de la vigencia de la presente ley, modifíquese el inciso segundo y adiciónese el parágrafo 2º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, del Sistema General de Pensiones.

A partir de la fecha de vigencia de la presente ley y hasta el 31 de diciembre del año 2007, la edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicios o el número de semanas cotizadas y el monto de la pensión de vejez, de las personas que el 1° de abril de 1994 tuviesen 35 años o más de edad si son mujeres o cuarenta años de edad o más si son hombres ó 15 años o más de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encontraban afiliados a esa fecha. A partir del 1º de enero del 2008, a las personas que cumplan las condiciones establecidas en el presente inciso se les reconocerá la pensión con el requisito de edad del régimen anterior al cual se encontraban afiliados. Las demás condiciones y requisitos de pensión aplicables a estas personas serán los consagrados en el Sistema General de Pensiones incluidas las señaladas por el numeral 2 del artículo 33 y el artículo 34 de esta ley, modificada por la Ley 797 de 2003.

Parágrafo 2º. Para los efectos de la presente ley, se respetarán y garantizarán integralmente los derechos adquiridos a quienes tienen la calidad de pensionados de jubilación, vejez, invalidez, sustitución y sobrevivencia en los diferentes órdenes, sectores y regímenes, así como a quienes han cumplido ya con los requisitos exigidos por la ley para adquirir la pensión, pero no se les ha reconocido.

Artículo 5°. Vigencia. La presente ley empieza a regir a partir de su promulgación.

III. LA DEMANDA

Los actores consideran que la disposición acusada vulnera los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 13, 29, 40, 114, 149 y 176 de la Constitución Política, por las siguientes razones:

3.1 Fundamentos de la demanda:

Afirman los actores que “luego de 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. Sostienen que dicha elección fue demandada en proceso de nulidad electoral ante la Sala Quinta del Consejo de Estado, quien profirió la Sentencia del once (11) de octubre de 2002, “la cual quedó aclarada y finalmente ejecutoriada a finales de junio de 2003”.

Según los demandantes, en la citada providencia “la Sala V del C.E., ORDENO a las autoridades competentes convocar y adelantar ELECCIONES COMPLEMENTARIAS para representantes a la Cámara por el mencionado Departamento, únicamente en el corregimiento de Acaricuara y en las Inspecciones de Yapu y Yurapari del Municipio de Mitú y en los Municipios de Taraira y Carurú, bajo condiciones que garanticen el orden público en esas mesas (…) También ordenó la sentencia, declarar la nulidad del acta de escrutinio departamental de Vaupés, calendada en marzo de 2002 y en el numeral tercero de esa

sentencia, se dispuso que una vez celebradas esas “elecciones complementarias”, se procederá a escrutinio general, luego de lo cual deberán declararse electos los nuevos representantes a la Cámara por esta circunscripción departamental (…) en el numeral cuarto del mencionado fallo, se dispuso CANCELAR las credenciales de los señores FABIO ARANGO TORRES Y JAVIER MIGUEL VARGAS CASTRO, como representantes a la Cámara por la circunscripción territorial del Vaupés, para el período 2002-2006, como consecuencia directa de la nulidad del acto de escrutinio emitido en mazo de 2002.”

Aducen que como consecuencia de haberse ordenado la cancelación de las credenciales de los dos únicos representantes a la Cámara por el Departamento del Vaupés, este departamento quedó sin representación en el Congreso, es decir, en la Rama Legislativa del poder público, contrariándose lo dispuesto en el Artículo 176 de la Constitución Política.

Agregan que transcurridos más de 5 meses de la ejecutoria del fallo, sólo hasta el 17 de diciembre de 2003 el Gobierno Nacional dio cumplimiento a la decisión judicial, precediendo a convocar para el 15 de febrero de 2004 a elecciones complementarias de Cámara de Representantes en el Departamento de Vaupés. Por ello, entienden que “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”.

Por causa de la situación descrita, consideran los demandantes que la ley acusada presenta vicios insubsanable en su proceso de formación legislativa, toda vez que se tramitó, discutió y aprobó sin la presencia de los representantes a la Cámara por el Departamento del Vaupés, en clara oposición a preceptuado por los artículos 1°, 2° 4°, 13, 29, 40, 114, 132, 133, 149 y 176 de la Constitución Política.

Los actores fundan su acusación contra las disposiciones superiores citadas, en los siguientes términos:

3.2. Cargo por violación del artículo 1º de la Constitución Política.

El artículo 1º, establece: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

Según lo plasmado en el artículo precedente, consideran los demandantes que la expedición de la ley 860 de 2003, sin la participación de los representantes a la Cámara por el departamento del Vaupés, desconoce el derecho que tienen todos los pobladores del mencionado departamento a participar en la toma de decisiones públicas, a través de la rama legislativa.

Así pues, se vulnera la “prevalencia del interés general”, toda vez, que la exclusión de sus signatarios del Congreso de la República “afectó de manera grave e irreversible el querer y la necesidad que tiene la gran mayoría ciudadana de estar representada en el Congreso Nacional, máxime si tenemos de presente que el carácter UNITARIO de nuestro Estado, se

rompe -así sea parcialmente-, cuando a una parte de él (Departamento de Vaupés), y por decisión Judicial, SE LE MARGINA DE LA RAMA LEGISLATIVA, como en efecto sucede con el Departamento de VAUPÉS desde e pasado 20 de Julio de 2003, siendo un hecho público y notorio causado por sentencia de los jueces e ignorado por los llamados a solucionar INMEDIATAMENTE la situación creada.

3.3. Cargo por violación del artículo 2º de la Constitución Política

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

Teniendo en cuenta lo anterior, los demandantes consideran que la disposición acusada va en contravía a los fines del Estado, ya que al efectuar su trámite legislativo, omitiendo la participación de los representantes del Departamento del Vaupés, se atentó contra el "principio de la integridad territorial" y se le negó a los ciudadanos, ejercer su derecho a la democracia participativa.

3.4. Cargo por violación del artículo 3º de la Constitución Política

El artículo 3º, establece: "La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la constitución establece".

A juicio de los demandantes, la normatividad acusada desconoce el concepto del ejercicio de la soberanía, toda vez que el trámite elaborado sobre la norma aludida se llevó a acabo sin que una parte del territorio Colombiano, en este caso el Departamento del Vaupés, participara en la toma de decisiones tan trascendentales como la plasmada en la referida ley 860 de 2003.

Por ello, "no se entiende como se tramita y aprueba la ley 860 de 2003 sin que una parte del pueblo Colombiano, o sea el departamento del Vaupés, se le respete el ejercicio de su SOBERANIA, al impedírsele ejercerla por medio de sus dos únicos REPRESENTANTES en el legislativo.

Agregan, que el departamento del Vaupés en ninguna otra rama del poder público diferente a la legislativa, puede llevar a cabo el ejercicio de la soberanía. Por ello su exclusión del Congreso de la República, infringe su derecho a la democracia participativa.

3.5. Cargo por violación del artículo 4º de la Constitución Política

El artículo 4º, establece. "La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades".

En opinión de los demandantes, el trámite y aprobación al cual fue sometido el mandato

acusado, atenta íntegramente contra éste precepto constitucional, toda vez que a pesar que el departamento del Vaupés cuenta con dos representantes de su circunscripción territorial, éstos nunca hicieron parte en la deliberación aprobatoria, que dio trámite a la disposición objeto de revisión.

De esta forma, "Si lo dispuesto constitucionalmente es cierto y prevalente, no se entiende como una decisión judicial (jurisprudencia legislativa?) puede tener efectos que superan –con creces-, la normativa constitucional".

Aducen además, que en ninguna parte de la Constitución Política se establece que la rama legislativa pueda deliberar sin estar válidamente integrada. Lo cual aconteció, en este caso, sin tener en cuenta las dos únicas curules del departamento del Vaupés.

3.6. Cargo por violación del artículo 13 de la Constitución Política

El artículo 13, establece: "Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan".

A juicio de los demandantes, ante la declaratoria de cancelación de las dos credenciales de los representantes del Vaupés, ninguna autoridad actuó con sujeción al principio de celeridad para llevar a cabo las elecciones complementarias ordenadas por el Consejo de Estado.

De esta forma, consideran los residentes del departamento del Vaupés, que no fueron cobijados por el principio fundamental de igualdad, al no poder participar en la toma de esta decisión y por ello, consideran que los habitantes del departamento del Vaupés, no recibieron un trato análogo, al dado a cualquier otro ciudadano Colombiano.

3.7. Cargo por violación del artículo 29 de la Constitución Política

El artículo 29, establece. "El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas…"

Afirman los demandantes, que el aludido artículo, se vulnera en conexidad con el artículo 149 ibídem, debido a que "toda reunión de miembros del Congreso que, con el propósito de ejercer funciones propias de la Rama Legislativa del poder publico, 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 conforme a las leyes".

Por último, sostienen que debido a que el departamento del Vaupés no tuvo representación legislativa alguna, el trámite y aprobación de la ley 860 de 2003, se realizó sin el lleno de las

condiciones constitucionales requeridas, y por ende carecen de validez, de forma tal que los actos allí aprobados no tienen efecto alguno.

3.8. Cargo por violación del artículo 40 de la Constitución Política

El artículo 40, expresa: “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.

…

5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas…”.

Una vez más, aducen los acionantes, que el trámite procedimental de la norma acusada, se realizó sin tener en cuenta la participación de los ciudadanos residentes en el departamento del Vaupés, con lo cual cercenó su derecho de estar representados, y a tener iniciativa legislativa ante el Congreso de la República.

3.9. Cargo por violación del artículo 176 de la Constitución Política

El artículo 176, establece: “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”.

A juicio, de los demandantes, la declaratoria de nulidad de las credenciales de los representantes a la Cámara del departamento de Vaupés, infringió el texto subrayado, toda vez que el trámite y aprobación de la disposición acusada se efectúo sin que el mencionado departamento estuviere representado.

Por todo lo anterior, los demandantes solicitan a la sala plena de la Corte Constitucional, que se declare la inexequibilidad de la ley 860 de 2003.

IV. INTERVENCIONES

4.1. Intervención de la Federación de Aseguradores Colombianos

El vicepresidente jurídico de la Federación de Aseguradores Colombianos, intervino en el presente proceso con el fin de solicitar la exequibilidad de la norma acusada.

Luego de hacer un detallado relato de los hechos acontecidos, procedió a respaldar su petición, por considerar que los razonamientos planteados por los promotores de ésta acción no tienen cabida alguna dentro del ámbito constitucional, toda vez que en caso de llegar a acogerlos, no sólo la ley 860 de 2003 impugnada tendría que desaparecer del ordenamiento jurídico, sino también toda normatividad legislativa que se hubiere aprobado posteriormente a la cancelación de las credenciales de los dos representantes a la Cámara por el departamento del Vaupés, lo cual, a todas luces, resultaría denigrante contra la integridad de

la Carta Magna y al normal funcionamiento del Congreso Nacional.

Por otra parte, expresa que: "…Los demandantes confunden los efectos de no realizar los procesos electorales de acuerdo a la Constitución Nacional, con los efectos que surgen de un proceso electoral pero sujeto a un control de legalidad por parte de la autoridad competente, en este caso, el Consejo de Estado como máxima autoridad, de la jurisdicción administrativa".

Es obvio, que la declaratoria de nulidad de las credenciales de los representantes a la Cámara del departamento del Vaupés, emanada del aludido proceso electoral, se vería reflejada en una "vacancia" hasta tanto no se realizaran las elecciones complementarias ordenadas en la providencia del Consejo de Estado y por lo mismo, a juicio del vicepresidente jurídico de la Federación de Aseguradores Colombianos, ni siquiera ésta "vacancia" puede detener el normal funcionamiento de la Rama Legislativa, debido a que esto implicaría que a consecuencia de cada acción electoral que se presentara, el Congreso tuviera que detener su actividad legisladora hasta tanto no hubiera un pronunciamiento judicial al respecto, lo cual como ya lo han manifestado, vulneraría el espíritu de la Constitución Política y del Congreso.

Adicionalmente, considera el interviniente, que a pesar de no haber estado presentes los representantes del departamento del Vaupés, el trámite, estudio y aprobación de la ley 860 de 2003, cumplió a cabalidad con los requisitos procedimentales tanto constitucionales, como legales, exigidos para su debida aquiescencia, esto es quórum deliberatorio y decisorio requerido para su acogimiento.

Por todo lo anterior, concluye afirmando que la declaratoria de inexequibilidad pretendida por los demandantes, no es pertinente y por ello solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de la ley 860 de 2003.

4.2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

A través de delegado, el Ministerio de hacienda y Crédito Público, intervino en ésta demanda, con el fin de defender la constitucionalidad de la disposición acusada, con base en las siguientes consideraciones:

Por una parte, la demanda de inconstitucionalidad presentada, incurre en una serie de imprecisiones técnicas ostensibles, toda vez que no presenta una estructura clara de cargos.

Lo anterior, se ve reflejado al momento de argüir la inconstitucionalidad de la norma acusada, ya que no se fundamentan con motivos de fondo las razones, por las cuales se vulnera la Constitución Política.

Así, considera el interviniente que la demanda contrasta con el artículo 2 en sus numerales 2º y 3º del decreto 2067 de 1991, en donde se establecen los requisitos mínimos que debe contener toda demanda de acciones públicas de inconstitucionalidad, en las cuales el actor ha de indicar, además de las normas constitucionales que considera infringidas, los motivos de fondo por los cuales se infringen dichos preceptos.

Por ello, considera el delegado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que los

demandantes no cumplen con la carga procesal exigida para demostrar el motivo de la contradicción entre la norma acusada y la Constitución Política.

De esta forma, el interviniente expresa, que se configuró una ineptitud sustantiva en la demanda, por ello no se puede establecer si existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la norma acusada y los artículos constitucionales que aducen los demandantes como vulnerados.

Por otra parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público recalca que las decisiones que se toman en el Congreso de la República, en materia legislativa, tienen el carácter de colegiado, nunca singulares, debiendo así cumplir con las normas relativas al quórum deliberatorio y decisorio.

Por esta razón, al momento de tramitar la ley 860 de 2003, el Congreso se encontraba plenamente integrado para deliberar, aún sin contar con la presencia de los dos representantes del departamento del Vaupés.

Tan es así, que en ninguna parte de la Constitución Política, ni del reglamento del Congreso de la República, se encuentra consagrado, "que la no participación, discusión y elaboración de una ley, por parte de un representante a la Cámara por un departamento, en este caso, Vaupés, genera vicios de inconstitucionalidad sobre dicha normatividad".

Por lo anterior el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicita a la Corte Constitucional inhibirse de declarar la inexequibilidad, respecto a la disposición acusada y subsidiariamente declarar su exequibilidad.

4.3. Intervención Ciudadana

El ciudadano Libardo Rodríguez Rodríguez, interviene en la presente acción de inconstitucionalidad, con el fin de impugnar la demanda y defender la constitucionalidad de la ley 860 de 2003, bajo los siguientes argumentos:

En primer lugar, advierte que durante el trámite de la aludida disposición acusada, fueron cumplidos con estricto rigor todas las etapas y requisitos exigidos por la Constitución Política y la ley para el procedimiento de expedición de ésta ley ordinaria. Por ello, contradice las afirmaciones de los demandantes, en cuanto al vicio de formación se refiere.

Así mismo, considera el ciudadano Libardo Rodríguez Rodríguez, que ni siquiera estando presente los representantes a la Cámara por el departamento del Vaupés para atender el trámite previsto para esta clase de leyes, y votando negativamente contra la aprobación de la misma, ésta hubiera sido negada, teniendo en cuenta la abrupta votación que la respaldó.

Agrega además, que de llegarse aceptar los argumentos de los demandantes, se desconocería la legítima representación de la gran mayoría de los ciudadanos del país, que votaron por unos representantes a través de elecciones que cumplieron con todos los requisitos de ley, quienes no obstante no podrían ejercer las funciones para las cuales fueron elegidos, pues la falta de los representantes de un solo departamento les impediría actuar como Cámara legislativa, lo cual riñe con los más elementales principios de democracia

representativa y participativa.

4.4. Intervención de la Universidad del Rosario

La universidad del Rosario, a través del Decano de la Facultad de Jurisprudencia, solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de la ley 860 de 2003 en el entendido de que el trámite, discusión y aprobación de la citada norma estuvo sujeto en su integridad, y a las disposiciones constitucionales y legales previstas para el trámite legislativo de leyes.

Señala además que ni en la Constitución Política, ni en el reglamento del Congreso de la República aparecen contempladas circunstancias que regulen la ausencia de representantes a la Cámara durante el trámite, discusión y aprobación de una ley debido a la declaratoria de nulidad del escrutinio.

En tal sentido, considera el interviniente que no se han generado vicios de procedimiento sobre la integridad del precepto acusado, toda vez que sí se acataron las disposiciones constitucionales y legales establecidas para la formación de leyes ordinarias.

De esta forma, trae a colación la ley 5 de 1992 (Estatuto del Congreso), en cuyo artículo 274 establece las faltas absolutas de los congresistas, entre las cuales señala "la de la revocatoria del mandato y declaración de nulidad de elección".

Así mismo el artículo 278, del mismo estatuto, establece la posibilidad de reemplazar al signatario en quien recae una falta absoluta, con otro candidato no elegido en la misma lista del ausente, "con excepción de la declaración de nulidad de la elección, caso en que se debe atender la decisión judicial".

Concluye este punto manifestando que ninguno de los artículos precedentes establece un término para atender la decisión judicial, ni regula lo atinente a la tramitación de leyes mientras se le de cumplimiento a la decisión judicial.

4.5. Intervención del Ministerio de Protección Social

Mediante apoderado judicial el Ministerio de Protección Social, intervino en ésta demanda de inconstitucionalidad solicitando la declaratoria de exequibilidad de la ley 860 de 2003, a través de los siguientes postulados.

En primer lugar, señala que la acción de inconstitucionalidad exige dos extremos; de una parte que se enuncie la norma legal presuntamente vulneradora de la Constitución Política, y por otra la norma o normas de carácter superior que habrían sido infringidas.

En seguida, cita apartes de la sentencia C-1052 de 2001, que declara que es imprescindible que el demandante incluya en su demanda en concepto de violación "Según esta sentencia, en el concepto de la violación, el demandante debe (i.) señalar las normas constitucionales que se consideren infringidas, (ii.) exponer el contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas, es decir, manifestar qué elementos materiales del texto constitucional son relevantes y resultan vulnerados por las disposiciones legales que se impugnan. No basta, pues, con que el demandante se limite a transcribir la norma constitucional o a recordar su contenido,, y (iii.) presentar las razones por las cuales

los textos normativos demandados violan la Constitución".

De esta forma, considera el interviniente que la demanda de inconstitucionalidad incoada por los demandantes de la referencia, no se encuentra debidamente fundamentada, dado que los alegatos que respaldan los cargos de la demanda no se apoyan en el contenido de la Constitución Política, sino en meras suposiciones que no tienen connotación alguna.

Además, considera que la ausencia de uno o varios miembros del Congreso de la República, en particular de la Cámara de Representantes, no puede ni debe invalidar las decisiones de éste organismo, ya que esto ocasionaría una confusión entre los conceptos de quórum y el de la debida conformación del Congreso.

De este modo, la circunstancia que ocasionó la nulidad de las credenciales de los representantes del Vaupés, sólo podría constituir una "ausencia claramente excusable".

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En ejercicio de sus funciones constitucionales, el señor Procurador General de la Nación emitió el concepto de su competencia y solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del precepto acusado.

Antes de referirse al asunto de fondo, el Ministerio Publico aclaró que dentro del expediente número D-5070, tuvo oportunidad de pronunciarse frente a cargos iguales a los presentados en esta ocasión por los demandantes Néstor Guillermo y Nelson Fernando Franco Gonzáles. Por lo tanto, señala que la intervención en el presente caso se limita a reiterar las consideraciones consignadas en el pronunciamiento anterior, las cuales se resumen de la siguiente manera:

En primer lugar, sostiene que la Constitución Política, con el fin de garantizar la intervención de todos los departamentos en el Congreso de la República, ha determinado que tales entidades territoriales tengan como mínimo dos curules en dicho órgano de elección popular, para así proteger a las minorías poblacionales.

En seguida, aduce que a pesar de la veracidad del anterior postulado no puede desconocerse que "la legislación como consecuencia de la facultad constitucional de privilegiar el interés público no puede paralizarse porque un organismo judicial excluye del Congreso de la República a dos Representantes a la Cámara. En consecuencia considera que "…el trámite dado a la norma demandada no vulnera la Constitución Política", Toda vez que la paralización de la actividad legislativa ocasionaría que se constituyera un mal mayor, a favor de unos intereses que, si bien son válidos reivindicar, a la postre acarrearían graves consecuencias en el ámbito de la función legislativa.

De esta forma, considera el Ministerio Público que el cese de actividades legislativas no puede corresponder sino a situaciones extremas de orden interno o externo que generen una inestabilidad que sólo se justificaría para mantener el orden democrático.

Concluye este punto, afirmando que la exclusión de los 2 representantes a la Cámara por el departamento del Vaupés, no constituye razón suficiente para que se paralice la actividad legislativa hasta que se superen las dificultades que impidieron la participación de los

mencionados signatarios en el trámite de la norma acusada, por cuanto debe tenerse en cuenta que en la rama legislativa está de por medio el interés general que sólo busca satisfacer las necesidades colectivas de la Nación en su integridad.

En consecuencia, considera el Procurador General de la Nación, que el hecho de aprobar disposiciones legislativas sin la participación de los representantes a la cámara por un departamento, se traduce en una forma de proteger la intervención de las demás entidades territoriales en la Cámara de Representantes.

Finalmente, el Ministerio Público insta a las autoridades públicas, ya sea a través de la organización electoral o de los gobiernos nacional o departamental, para que cuando se presenten estas situaciones, se deba acometer un nuevo proceso electoral en el menor tiempo posible a efectos de salvaguardar los intereses y la participación de los entes territoriales involucrados en estas situaciones.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia y verificación de la caducidad de la acción de inconstitucionalidad.

Por dirigirse la demanda contra una ley de la República, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 241-4 de la Constitución Política.

Por mandato expreso del numeral 3° del artículo 242 Superior, las acciones públicas de inconstitucionalidad que se promuevan contra las leyes por vicios de forma caducan en el término de un (1) año, contado a partir de la publicación del respectivo acto jurídico.

Conforme con ese mandato, la competencia asignada al órgano de control constitucional para definir sobre la constitucionalidad de una ley, cuando ésta se demanda por vicios de forma, depende, entonces, de que se verifique previamente si la acción pública en su contra se promovió por los ciudadanos dentro del año siguiente a la promulgación.

En el caso de la Ley 860 de 2003, observa la Corte que la exigencia de caducidad se encuentra cumplida, ya que mientras el citado ordenamiento se publicó en el Diario Oficial N° 45.415 del 29 de diciembre de 2003, la demanda en su contra por un aparente vicio de trámite se presentó el día 4 de febrero de 2004, dentro del término previsto en la mencionada disposición constitucional.

2. Asunto que en esta oportunidad es sometido a la consideración de la Corte

Conforme se expuso en el acápite de antecedentes, los demandantes fundan la solicitud de inconstitucionalidad de la Ley 860 de 2003 en una presunta irregularidad ocurrida durante su proceso de expedición, consistente en el hecho de haber sido debatida y aprobada en el Congreso sin la participación de los Representantes a la Cámara por el Departamento del Vaupés, a quienes la Sección Quinta del Consejo de Estado les declaró nula la elección para el periodo legislativo 2002-2006.

A su juicio, teniendo en cuenta que en el periodo comprendido entre la cancelación de las credenciales de los Representantes a la Cámara por el Departamento de Vaupés y la

realización de las nuevas elecciones, tal entidad territorial no tuvo representación en el Congreso, la ley acusada es inconstitucional, pues al haber sido aprobada en ese lapso, el trámite de su expedición desconoció: (i) el principio de participación, que reconoce a todos los ciudadanos el derecho a estar representados en la corporación legislativa y a participar en la adopción de las decisiones que los afectan; (ii) el principio de igualdad, en cuanto los ciudadanos de ese Departamento tenían el mismo derecho que los demás ciudadanos a estar representados en el Congreso cuando se aprobó la ley impugnada; y (iii) el derecho al debido proceso, ya que si artículo 176 de la Carta dispone que el Departamento de Vaupés debe tener un mínimo dos representantes en la Cámara, el haber sesionado sin esa representación ocasiona la nulidad de todo lo actuado.

Respecto de tales acusaciones, los intervinientes y el Ministerio Público coinciden en señalar que las mismas resultan infundadas, por cuanto la referida ley fue expedida con plena observancia de los requisitos constitucionales y legales exigidos para su aprobación, como son, entre otros, los quórum deliberatorio y decisorios requeridos. Adicionalmente, aducen que, si bien la Cámara de Representantes se elige atendiendo a factores territoriales y democráticos, siendo el territorial el único determinante para el caso de la asignación de curules en el Departamento de Vaupés, la prevalencia del interés público no permite considerar válida la posibilidad de suspender la actividad legislativa por el hecho de la cancelación judicial de las credenciales a los representantes de dicho Departamento. A su entender, no resultaría lógico sostener la inconstitucionalidad de la ley acusada por el hecho de haber sido expedida sin que dicho ente territorial tuviera representación legislativa en la Cámara.

De acuerdo con los cargos de la demanda, el contenido de las distintas intervenciones y el concepto emitido por la Agencia Fiscal, en el presente caso debe la Corte establecer si resulta contrario a la Constitución Política, en particular al artículo 176 de dicho ordenamiento Superior, que el Congreso de la República apruebe una ley sin la participación de los representantes de una determinada circunscripción territorial, cuya elección ha sido declarada nula por orden de autoridad judicial competente.

No obstante, en la medida que algunos de los intervinientes, entre los que se cuenta el Ministerio Público, han advertido sobre la existencia de un pronunciamiento previo de la Corte en el que se resolvió el problema jurídico propuesto, a continuación procede la Sala a establecer si este hecho tuvo ocurrencia.

3. Pronunciamiento previo de la Corte sobre el problema jurídico planteado en esta causa. Reiteración de jurisprudencia.

En efecto, debe advertir la Corte que los cargos formulados contra la Ley 860 de 2003, dirigidos a cuestionar el hecho de haber sido ésta aprobada sin la participación de los representantes a la Cámara del Departamento del Vaupés, fueron previamente estudiados y definidos por esta Corporación en la Sentencia C-759 de 2004 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), en la que se declaró la exequibilidad relativa de la Ley 848 de 2003; ley cuyo juicio de inconstitucionalidad se promovió por iniciativa de los mismos ciudadanos que ahora fungen como demandantes, quienes a su vez la impugnaron con base en idénticas razones a las que exponen en esta ocasión.

En dicho fallo, la Corte estimó que aprobarse una ley sin la participación de los representantes de la circunscripción territorial del Vaupés cuya elección fue declarada nula, no conlleva por ese aspecto una irregularidad que haga inválido el trámite legislativo y, en consecuencia, que conlleve en alguna medida la violación de la Constitución Política.

A juicio de la Corporación, por fuera de las exigencias previstas en la Carta y en la ley orgánica del Congreso (Ley 5ª de 1992), ni el artículo 176 Superior ni ninguna otra disposición constitucional y legal, obligan a mantener una representación congresional mínima por cada circunscripción territorial sin consideración a la forma como se accedió a ella -legítima o ilegítimamente-, ni tampoco exigen suspender la función legislativa, cuando por causa de la declaratoria de nulidad de una elección cierta circunscripción territorial pierde temporalmente la representación mínima en la Cámara de Representantes.

Precisó la aludida sentencia que, si bien la declaratoria de nulidad de la elección de los representantes a la Cámara por el Departamento del Vaupés puede afectar en alguna medida el principio autonómico de representación mínima territorial, el hecho de que tal declaratoria de nulidad haya tenido fundamento en hechos de violencia ejercidos sobre los electores, justifica que en estos casos se haga prevalecer el derecho fundamental al voto en condiciones libres, cuyo objetivo es no solo garantizar la libertad del sufragio, sino también asegurar que la representación legislativa sea el resultado de la manifestación voluntaria e independiente de los electores; es decir, que sea fruto de la verdadera voluntad popular.

Para apoyar la decisión adoptada y desvirtuar por completo los cargos que en ese entonces esgrimieron los actores contra la Ley 848 de 2003, y que son, como se ha expresado, los mismos con los que ahora amparan la acusación contra la Ley 860 de 2003, la Corte expuso los siguientes argumentos:

“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. 1°) 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.1

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 sociales2, 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 Representantes3. 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.” 4

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 ciudadanos5. 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. Las 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. 6

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”7; (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 Derecho8, 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."9" 10

"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, acarrean 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 directa11 por la vía jurisdiccional contra los actos y

decisiones de las corporaciones electorales a fin de que se declare su nulidad12; 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 lo electores. (Ver supra, consideración N° 5).

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.”

Ahora bien, en las elecciones para corporaciones públicas colegiadas, como es el caso de la Cámara de Representantes, en donde la votación no se hace individualmente sino por una lista, si la declaración de nulidad obedece a una causal referida a la carencia de calidades del elegido, la nulidad de la elección no tiene por qué afectar a los demás miembros de la lista, y la vacante que la declaración de nulidad produce puede ser llenada por el siguiente renglón, como lo prescribe el segundo inciso de la misma disposición antes transcrita, que al respecto reza así:

“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.” 13

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 libres14 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 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 palabras, ¿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?15

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 comprenden 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 articulo 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 la 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 reformatorios 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."

Considerando que los fundamentos jurídicos expuestos en la sentencia C-759 de 2004 resuelven en su integridad el problema jurídico planteado en este juicio de inconstitucionalidad, la Corte, en acatamiento al principio de respeto al precedente, se limita a reiterar lo dicho en el citado fallo, en el sentido de darle plena aplicación a los criterios allí fijados frente a los cargos que ahora se formulan contra la Ley 860 de 2003.

En consecuencia, en la parte resolutiva de esta Sentencia, se procederá a declarar exequible la Ley 860 de 2003, limitando tal declaración a los cargos relacionados con la falta de representación del Departamento del Vaupés en la Cámara de Representantes, que, según lo expresado, fueron analizados previamente por la Corte en la Sentencia C-759 de 2004.

VII. DECISIÓN

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

R E S U E L V E

Declarar EXEQUIBLE la Ley 860 de 2003, pero solo respecto de los cargos relacionados con la falta de representación del Departamento del Vaupés en la Cámara de Representantes.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 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.

2 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.

3 Ibidem.

4 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 2, Antioquia 17, Arauca 2, Atlántico 7, Archipiélago de San Andres, Providencia y Santa Catalina 2, Bogotá D.C. 18, Bolivar 6, Boyacá 6, Caldas 5, Caquetá 2, Casanare 2, Cauca 4, Cesar 4, Córdoba 5, Cundinamarca 7, Chocó 2, Guainía 2, Guaviare 2, Huila 4, La Guajira 2, Magdalena 5, Meta 3, Nariño 5, Norte de Santander 5, Putumayo 2, Quindío 3, Risaralda 4, Santander 7, Sucre 3, Tolima 6, Valle 13, Vaupés 2, Vichada 2.

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

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

7 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.

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

9 Sentencia SU-747 de 1998.

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

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

12 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.

13 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

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

15 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.