

Sentencia C-890/04

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Verificación de presupuestos debe atender el carácter público e informal

CAMARA DE REPRESENTANTES-Factores territoriales y democráticos para la conformación/CAMARA DE REPRESENTANTES-Participación de entidades territoriales con bajos índices de población/CAMARA DE REPRESENTANTES-Conformación resulta compatible con el pluralismo y el respeto de las minorías

CAMARA DE REPRESENTANTES-Alcance del mandato “habrá dos representantes por cada circunscripción territorial”

¿Cuál es la interpretación constitucionalmente adecuada del mandato superior “Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial” contenido en el artículo 176 de la Carta?

Se trata de un mandato vinculante para los poderes públicos que asegura la representación de todas las circunscripciones territoriales en la Cámara de Representantes pero que admite aquellas limitaciones justificadas que se derivan de la Carta y del ordenamiento jurídico entendidos como un sistema normativo.

CAMARA LEGISLATIVA-Elección por voluntad popular de miembros/CAMARA LEGISLATIVA-Representantes de grupos mayoritarios y minoritarios/CAMARA LEGISLATIVA-Sistemas de elección/SUFRAGIO UNIVERSAL Y LIBRE-Importancia

DERECHO AL VOTO-Importancia

VOTO-Mecanismos institucionales para garantía de la universalidad y libertad

DERECHO AL SUFRAGIO-Libre ejercicio/NULIDAD DE REGISTRO O ACTA DE ELECCION-Vulneración de libertad de electores/NULIDAD DE REGISTRO O ACTA DE ELECCION-Efectos

CAMARA DE REPRESENTANTES-Posibilidad que circunscripción territorial durante un tiempo determinado no tenga representación atendiendo vulneración de libertad del elector/CAMARA DE REPRESENTANTES-No representación temporal de circunscripción territorial como consecuencia de nulidad de elección/DERECHO DE REPRESENTACION DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES TERRITORIALES-Consecuencias ante vulneración de la libertad del elector

Existe un mandato constitucional según el cual “Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial”, pero, al mismo tiempo, existen mandatos constitucionales y legales referidos a la libertad del elector que conducen a la posibilidad de que una circunscripción territorial, durante un tiempo determinado, no tenga representación en la Cámara. Ese mandato y esta última posibilidad, lejos de excluirse, son compatibles pues al tiempo que reconocen el derecho de representación que les asiste a las circunscripciones territoriales en la conformación del Congreso de la República, protegen el derecho a la libertad del elector y asignan consecuencias a la vulneración de esa libertad mediante actos como la violencia o el fraude. De este modo, cuando una circunscripción territorial queda

temporalmente sin representación en la Cámara de Representantes como consecuencia de la declaratoria de nulidad de la elección de unos congresistas, tal es una consecuencia necesaria de la protección que la Carta brinda a la libertad del elector.

PRINCIPIO DE REPUBLICA UNITARIA Y AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Relación de equilibrio

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

DERECHO AL SUFRAGIO LIBRE SOBRE EL 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

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Funciones

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

Referencia : expediente D-5076

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 863 de 2003, por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.

Actores: Néstor Guillermo Franco González y Nelson Fernando Franco González

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., catorce (14) de septiembre de dos mil cuatro (2004).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político, presentaron los ciudadanos Néstor Guillermo y Nelson Fernando Franco González contra la Ley 863 de 2003, por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.

## I. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

Por la extensión de la Ley demandada, no se transcribe íntegramente, sino que la Corte se remite al Diario Oficial No.45.425 del 29 de diciembre de 2003, en el que aparece oficialmente publicada.

### I. LA DEMANDA

Los actores solicitan la declaratoria de inexequebilidad de la Ley 863 de 2003 por violación de los artículos 1, 2, 4, 29, 40, 114, 132, 133, 149 y 176 de la Carta. Al efecto, exponen los siguientes argumentos:

1. En las elecciones realizadas el 10 de marzo de 2002, los señores Fabio Arango Torres y Javier Miguel Vargas Castro fueron elegidos Representantes a la Cámara por la circunscripción territorial del Departamento del Vaupés para el período constitucional 2002-2006. Realizado el escrutinio y conferidas las credenciales correspondientes, los elegidos tomaron posesión de sus cargos el 20 de julio de 2002.

2. El 11 de octubre de 2002 la Sección Quinta del Consejo de Estado declaró la nulidad del acto de elección de los señores Fabio Arango Torres y Javier Miguel Vargas Castro. En ese fallo, el Consejo de Estado ordenó la realización de elecciones complementarias para Representantes a la Cámara por ese Departamento en las inspecciones de Yapu y Yuruparí del municipio de Mitú y en los municipios de Taraira y Carurú. Además, declaró la nulidad del acta de escrutinio departamental del Vaupés, ordenó que tras las elecciones complementarias se procediera al escrutinio general para declarar electos nuevos representantes y canceló las credenciales de quienes habían sido elegidos. La Sentencia quedó ejecutoriada el 7 de julio de 2003.

3. El 20 de julio de 2003 los ciudadanos Fabio Arango Torres y Miguel Vargas Castro hicieron dejación de sus curules en el Congreso de la República. No obstante, las autoridades llamadas a realizar las elecciones complementarias dispuestas por el Consejo de Estado incurrieron en mora y por tal motivo, entre esa fecha y diciembre de 2003 el Departamento del Vaupés no tuvo representación alguna en el parlamento.

4. Al no existir representación de ese departamento al tiempo de la promulgación de la Ley 863 de 2003, se desconoció el principio de república unitaria pues una parte de ella no tuvo oportunidad de participar en la discusión y aprobación de la reforma tributaria; el principio de soberanía popular y el derecho de todos a participar en las decisiones que los afectan ya que la población del Vaupés, a través de sus representantes, no pudo intervenir en el trámite de esa ley; la prevalencia de la Constitución sobre cualquier otra norma pues el artículo 176 de la Carta señala que por cada departamento habrá por lo menos dos representantes; el derecho de igualdad ya que las autoridades no hicieron nada para garantizar a los habitantes del Departamento del Vaupés el mismo trato electoral garantizado a cualquier otro colombiano; el debido proceso dado que las sesiones se efectuaron por fuera de las condiciones constitucionales fijadas en el artículo 146 y, por último, el derecho a elegir y ser elegido.

## I. INTERVENCIONES

### A. De la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

Esta entidad le solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la ley demandada. Para ello realiza los siguientes planteamientos:

1. Si bien es cierto que durante la discusión y aprobación de la ley demandada no se contó con la presencia de los Representantes a la Cámara por el Departamento del Vaupés, ello no implica que se haya incurrido en un vicio de inconstitucionalidad pues, por tratarse de una ley ordinaria, se requería de una mayoría simple y no de una mayoría absoluta, calificada o especial.
2. No es dable paralizar la actividad del Estado ante la ausencia temporal o definitiva de algunos de los miembros de las Corporaciones públicas. Con tal forma de razonar, la irregularidad afectaría todas las normas aprobadas durante el período comprendido entre la declaratoria de nulidad y la realización de las elecciones complementarias.
3. Los Representantes a la Cámara por el Departamento del Vaupés fueron excluidos con base en una decisión legítima proferida por una autoridad como el Consejo de Estado, en un proceso en el que se respetaron las garantías constitucionales de aquellos. Por lo tanto, el cumplimiento de esa decisión judicial no vicia las leyes aprobadas en ausencia de los representantes de tal entidad territorial.
4. La ley demandada no contraría precepto constitucional alguno ya que el estado garantizó el derecho al voto de los ciudadanos del Departamento del Vaupés tanto en las primeras como en las segundas elecciones; el proceso de formación de una ley es independiente de los procesos de nulidad electoral; el derecho de participación en la conformación del poder público no se reconoce respeto de candidatos determinados; la celebración de las elecciones complementarias debía programarse teniendo en cuenta la concurrencia de unas condiciones mínimas de seguridad que protegieran la vida de los sufragantes y la transparencia del proceso y, finalmente, la acción de inconstitucionalidad no es un lugar adecuado para plantear la inconformidad con un fallo judicial.

### B. Del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Este Ministerio le solicita a la Corte inhibirse de dictar un fallo de fondo por ineptitud sustancial de la demanda pues, en su criterio, el actor se limitó a referir las normas constitucionales que estimaba vulneradas por la ley demandada pero no dijo nada en relación con los motivos por los cuales tal ley contrariaba la Carta Política. Con tal proceder, el actor ha incumplido, de manera ostensible, con las exigencias impuestas por el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991.

De manera subsidiaria, el Ministerio le solicita a la Corte declarar exequible la Ley 863 de 2003. Esta solicitud se apoya en los siguientes planteamientos:

1. Las decisiones tomadas por el Congreso de la República son colectivas, nunca

individuales. Por ello, la Carta Política determina las mayorías que se requieren para la toma de decisiones pero no establece que por el hecho de que los representantes a la Cámara por un Departamento no hayan participado en la discusión y aprobación de una ley, ésta quede viciada de inconstitucionalidad. Por el contrario, los mismos principios que gobiernan la actividad legislativa del Congreso privilegian las decisiones tomadas por las mayorías como representación cualitativa y cuantitativa del cuerpo colegiado.

2. Si los representantes por el Departamento del Vaupés no pudieron participar en la discusión y aprobación de la ley demandada, ello no fue debido a que, por razones ilegales o inconstitucionales, se les haya impedido hacerlo sino que fue un fallo judicial, proferido en derecho y legalmente ejecutoriado, el que anuló la elección de dichos representantes, ordenando se convocaran nuevas elecciones con el fin de no dejar sin representación parlamentaria a ese departamento.

## I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación le solicita a la Corte declarar exequible la Ley 863 de 2003. Para respaldar su solicitud, el Procurador retoma el concepto rendido en los procesos D-5070 y D-5078, en los que se demandaron normas legales con la misma razón expuesta en la demanda que desató este expediente.

Para el Procurador General, 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. Ello es así porque la actividad del Congreso debe encaminarse al cumplimiento de las finalidades que la Constitución le impone y debe hacerlo orientando tal actividad al cumplimiento del interés general de los coasociados.

Además, expone el Ministerio Público, la decisión de excluir a dos Representantes a la Cámara fue proferida por el Consejo de Estado en ejercicio de una atribución constitucional propia, que hace parte de las tareas que le incumben como órgano administrador de justicia.

Por lo tanto, carecería de sentido que la Carta le dé a esa Corporación competencia para tomar tal decisión y que ésta no pueda cumplirse so pretexto de afectarse el funcionamiento del Congreso y de limitarse el ejercicio del derecho de participación política.

Finalmente, expone el Procurador, el hecho de que, tras la sentencia del Consejo de Estado, no se haya convocado a elecciones de manera oportuna puede generar juicios de responsabilidad política o disciplinaria pero no es motivo válido para invocar la declaratoria de inconstitucionalidad de las leyes tramitadas, aprobadas y promulgadas en ausencia de los Representantes excluidos del Congreso.

## I. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

A. Competencia de la Corte y verificación de la caducidad de la acción de inconstitucionalidad

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la disposición acusada forma parte de una ley de la República, en este caso, de la Ley 863 de 2003.

Por otra parte, teniendo en cuenta que el cargo formulado gira en torno a un vicio de procedimiento en la formación de la ley acusada, la Corte debe indicar que el presupuesto de caducidad de la acción de inconstitucionalidad se encuentra cumplido pues la Ley 863 de 2003 fue publicada en el diario oficial No.45.425 del 29 de diciembre de 2003 y la demanda se instauró el 4 de febrero de 2004; es decir, dentro del término de un año previsto en el numeral 3º del artículo 242 de la Carta.

## B. Problemas jurídicos

La pretensión de los actores es que se declare inexecutable la Ley 863 de 2003 por cuanto durante su trámite y aprobación el Departamento del Vaupés no contó con Representantes en la Cámara dado que la justicia contencioso administrativa anuló la elección de aquellos que habían sido elegidos y la organización electoral no realizó oportunamente las elecciones complementarias ordenadas por aquella. De esa situación, los actores infieren la vulneración de múltiples preceptos constitucionales.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público le solicita a la Corte declararse inhibida por ineptitud sustancial de la demanda. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público -de manera subsidiaria- y el Procurador General de la Nación solicitan que la ley demandada sea declarada executable pues, en su criterio, la ausencia de los Representantes a la Cámara por el Departamento del Vaupés en el debate y aprobación de la ley demandada es constitucionalmente irrelevante como quiera se requería de una mayoría simple, no se puede paralizar la actividad del Congreso ante la ausencia temporal o definitiva de algunos de sus miembros y, en el caso planteado, tal ausencia se debió a una decisión judicial legítima proferida por el Consejo de Estado.

De este modo, el debate constitucional suscitado en este proceso le plantea a la Corte dos problemas jurídicos: El primer problema jurídico que debe resolver la Corte es el siguiente: ¿La demanda presentada por los actores contra la Ley 863 de 2003 cumple las exigencias impuestas por el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991? Si la demanda no satisface tales exigencias, deberá proferirse un fallo inhibitorio. Por el contrario, en caso de que la demanda instaurada cumpla tales presupuestos, la Corte debe emitir un fallo de fondo y en él deberá responder un interrogante adicional: ¿La no participación de los Representantes a la Cámara por una circunscripción territorial en la aprobación de la Ley 863 de 2003 -como consecuencia de la declaratoria de nulidad del acto de elección por parte de la jurisdicción contencioso administrativa y del tiempo que tomó la organización electoral para la realización de elecciones complementarias- vulnera la organización del Estado en forma de República unitaria y participativa; la garantía de la efectividad de los principios y derechos y la participación de todos en las decisiones que los afectan como fines esenciales del Estado; los principios de soberanía popular y prevalencia de la Constitución; los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso; el derecho a elegir y ser elegido; las condiciones en que el Congreso debe ejercer sus funciones y el mandato de que habrá dos

representantes por cada circunscripción electoral?

Procede la Corte a solucionar los problemas jurídicos suscitados.

### C. Solución a los problemas jurídicos planteados

1. De acuerdo con lo indicado, el primer problema del que debe ocuparse la Corte es el relacionado con el cumplimiento o incumplimiento de los requisitos formales impuestos por la ley a quien ejerce la acción pública de inconstitucionalidad.

Los mencionados requisitos están consagrados en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 y, de acuerdo con ellos, en la demanda se deben señalar las normas acusadas como inconstitucionales y transcribirlas o allegar un ejemplar de su publicación oficial; las normas constitucionales que se consideren infringidas; las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado -cuando fuere el caso- y la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

En el caso presente, los actores:

- Señalan la norma acusada como inconstitucional: Se trata de la Ley 863 de 2003 y adjuntan su texto en medio magnético.
- Indican también las normas constitucionales que estiman violadas: Al efecto citan los artículos 1, 2, 4, 29, 40, 114, 132, 133, 149 y 176 de la Carta.
- En cuanto a las razones por las cuales dichos textos se estiman violados, los demandantes manifestaron que esa ley fue discutida y aprobada sin tener en cuenta que no existía representación de la circunscripción electoral del Departamento del Vaupés en la Cámara de Representantes; es decir, cuestionan la manera como fue aprobada esa ley en razón de la indebida conformación del Congreso y de ese irregular procedimiento infieren la trasgresión de múltiples disposiciones constitucionales.
- En cuanto al trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado hay que indicar que en la demanda no se hace un pronunciamiento expreso. No obstante, debe tenerse en cuenta que el vicio formal que se le imputa a la ley cuestionada no remite a una irregularidad en alguna de las etapas del proceso legislativo sino, como se indicó, a la indebida conformación del Congreso en el momento de su discusión y aprobación, cargo que sí aparece debidamente sustentado.
- Finalmente, se indican también las razones por las cuales se estima que la Corte es competente para conocer de la demanda instaurada. Al efecto, se resalta que lo demandado es una ley y que la competencia de esta Corporación la fijan “el Decreto 2067 de 1991 y demás normas concordantes”.

En las condiciones expuestas, la Corte advierte que los actores, en la demanda instaurada, sí cumplieron con los requisitos impuestos por la ley a quien ejerce la acción pública de constitucionalidad. Y esto es así por cuanto la verificación de tales presupuestos debe emprenderse de manera compatible con el carácter público e informal de la acción ejercida y

no con un rigor extremo que la desvirtúe como instrumento ciudadano de control del derecho producido en la instancia legislativa del poder público. Si se procede de esa manera, se advierte que en este caso sí se han planteado las bases sobre las que ha de versar el debate constitucional y en torno a las cuales ha de girar la decisión a proferir.

Por este motivo, la Corte no atenderá la solicitud formulada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y, en su lugar, se pronunciará de fondo sobre la demanda instaurada.

Queda así solucionado el primero de los problemas jurídicos planteados en este proceso.

- El 10 de marzo de 2002 se cumplieron en todo el territorio nacional las elecciones para elegir Senadores y Representantes para el período constitucional 2002-2006.

- En el Departamento del Vaupés, conformado por los municipios de Mitú, Carurú y Taraira, también se cumplió ese proceso electoral. No obstante, el día de las elecciones, personal fuertemente armado e identificado como perteneciente a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, irrumpió violentamente en la Registraduría Departamental del Vaupés y en las Registradurías Municipales de Carurú y Taraira, sustrajo tarjetas electorales, anunció que no habría votaciones en esos municipios e intimidó a la población con disparos al aire.

- Tras la contabilización y escrutinio de la votación, se determinó que Fabio Arango Torres y Javier Miguel Vargas fueron elegidos Representantes a la Cámara por ese Departamento. Estos funcionarios recibieron sus credenciales respectivas y tomaron posesión del cargo el 20 de julio de 2002.

- Campo Elías Vega Goyeneche demandó la nulidad de esa elección ante la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

- Esta Corporación dictó sentencia el 11 de octubre de 2002. En ese fallo estableció que la elección de los 2 Representantes a la Cámara por el Departamento del Vaupés no contó con la participación de los ciudadanos que se habían inscrito para votar en un corregimiento y dos inspecciones del municipio de Mitú y en los municipios de Carurú y Taraira y que ello ocurrió como consecuencia del accionar violento de un grupo armado y no por circunstancias atribuibles a los electores. De esos hechos, infirió que la no participación de los ciudadanos en una jornada electoral por amenazas de grupos al margen de la ley no evitadas por el Estado, implicaba la vulneración de los artículos 40, 258 y 260 de la Carta Política. Por todo ello, esa Corporación declaró la nulidad del acto de elección de Fabio Arango Torres y Javier Miguel Vargas como Representantes a la Cámara por ese Departamento, ordenó la cancelación de sus credenciales y adelantar elecciones complementarias en los lugares en los que no pudieron realizarse como consecuencia del accionar de grupos armados irregulares.

- En razón de tal pronunciamiento, los Representantes a la Cámara que habían resultado elegidos, hicieron dejación de sus cargos el 20 de julio de 2003. Desde entonces, y hasta la primera legislatura del año 2004, el Departamento del Vaupés no contó con representación en la Cámara Baja del Congreso.

Como puede advertirse, entonces, la fundamentación que el Consejo de Estado le dio a su fallo fue bastante clara. El despliegue de actos violentos por parte de grupos armados irregulares interfirió la libertad de los electores de un corregimiento y dos inspecciones del Municipio de Mitú y de los municipios de Cururú y Taraira y lo hizo al punto de impedirles el ejercicio del derecho a votar. En tales condiciones, los resultados del proceso electoral cumplido en el Departamento del Vaupés no reflejan la voluntad de la mayoría de los electores y de allí la necesidad de realizar elecciones complementarias en tales localidades con la finalidad de que los resultados allí obtenidos se acumulen a los obtenidos el 10 de marzo de 2002 y, por esa vía, se determine quiénes fueron elegidos como Representantes a la Cámara por esa circunscripción territorial.

3. De lo expuesto se infiere que la no representación del Departamento del Vaupés en la Cámara de Representantes durante la segunda legislatura del año 2003 obedeció al cumplimiento de una sentencia proferida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Y, según el actor, el cumplimiento de ese fallo plantea la inexecutable de las leyes que fueron discutidas y aprobadas en ausencia de los representantes de ese departamento. Para la Corte, como pasa a verse, tal postura no resulta coherente con los criterios y con los principios que hoy orientan el proceso de interpretación constitucional.

4. De acuerdo con el artículo 176 de la Carta, “La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales” y “Habrán 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”.

De ese precepto superior se infiere que el constituyente tuvo en cuenta tanto factores territoriales como democráticos para la conformación de la Cámara de Representantes pues por una parte fijó un criterio según el cual cada circunscripción territorial tendrá derecho a dos representantes, independientemente del número de sus habitantes. Pero, por otra parte, valoró positivamente la población de cada circunscripción para que, sobre la base de dos representantes, se elijan otros representantes adicionales en proporción directa al número de habitantes. Con estos criterios se aseguró que aquellas entidades territoriales que tuvieran bajos índices de población, como ocurría con las antes denominadas Intendencias y Comisarías, de todas maneras contarán con representación en la Cámara de Representantes, postura esta compatible con el carácter pluralista y respetuoso de las minorías de la democracia colombiana.

Ahora bien, ¿Cuál es la interpretación constitucionalmente adecuada del mandato superior “Habrán dos representantes por cada circunscripción territorial” contenido en el artículo 176 de la Carta? Una alternativa hermenéutica es aquella por la que optan los actores: Se trata de un mandato absoluto, que no admite ningún tipo de limitación y que por lo mismo conduce a la invalidez de todas aquellas leyes que sean tramitadas y aprobadas sin el concurso de los dos representantes de cada circunscripción territorial. Pero otra alternativa hermenéutica es aquella por la cual se inclina la Corte: Se trata de un mandato vinculante para los poderes públicos que asegura la representación de todas las circunscripciones territoriales en la Cámara de Representantes pero que admite aquellas limitaciones justificadas que se derivan de la Carta y del ordenamiento jurídico entendidos como un

sistema normativo.

5. A las democracias modernas les es consustancial la elección, por voluntad popular, de los miembros de las Cámaras Legislativas. Éstas constituyen ámbitos institucionales en los que hay lugar a la representación de grupos mayoritarios y minoritarios y ello es posible gracias a su sistema de elección mediante el sufragio universal y libre pues de esa manera se eligen representantes de las diversas fuerzas políticas que confluyen en cada sociedad. De este modo, el derecho individual y colectivo al voto está ligado a la legitimidad misma del sistema democrático y de allí que al Estado le interese sobremanera configurar los procesos electorales de una manera transparente y sujeta a controles que verifiquen las condiciones de igualdad, las posibilidades de participación y la no injerencia de fraude o violencia en su ejercicio.

En el caso colombiano, los mecanismos institucionales para la garantía de la universalidad y libertad en el voto están configurados en la Constitución Política y en la ley. Por una parte, el artículo 258 de la Carta dispone que “El Estado velará porque -el derecho al voto- se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta...” y en los artículos 264 y siguientes prevé al Consejo Nacional Electoral y al Registrador Nacional del Estado Civil como autoridades electorales y les asigna funciones orientadas, entre otras cosas, a garantizar la universalidad y libertad del voto. Por otra parte, el Código Contencioso Administrativo regula expresamente los procesos electorales -artículos 223 y siguientes- y lo hace señalando, entre otras cosas, los casos en que son nulas las actas de escrutinio de los jurados de votación y de toda corporación electoral y reconociendo a cualquier persona la facultad de ocurrir en demanda directa ante la jurisdicción contenciosa.

De este modo, el ordenamiento jurídico colombiano no sólo consagra el libre ejercicio del derecho al sufragio sino que además prevé espacios institucionales idóneos para el legítimo cuestionamiento de la validez de los registros o actas afectados por la vulneración de la libertad de los electores. De allí que el artículo 226 del Código Contencioso Administrativo disponga que, en los casos de nulidad de un registro o acta, se deba ordenar la exclusión del cómputo general de los votos allí contenidos y que la nulidad por falta de calidades o por inhabilidad del candidato no afecte a los suplentes. Y ello explica también que en aquellos casos en que la declaratoria de nulidad no guarda relación de causalidad con las calidades personales de los candidatos sino con las circunstancias específicas en que se produjo la elección o el escrutinio, se vea afectada toda la lista ganadora; que en tal evento no haya lugar a llenar la vacancia temporal con aquellos integrantes de la lista que no resultaron elegidos y que, ante la ausencia absoluta del principal, el Presidente de la Cámara no esté autorizado a llamar al siguiente candidato de la lista sino que deba estarse a lo resuelto por la jurisdicción contencioso administrativa -Artículo 278 de la Ley 5ª de 1992-.

6. Como puede apreciarse, entonces, existe un mandato constitucional según el cual “Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial”, pero, al mismo tiempo, existen mandatos constitucionales y legales referidos a la libertad del elector que conducen a la posibilidad de que una circunscripción territorial, durante un tiempo determinado, no tenga representación en la Cámara.

La compatibilidad entre tal mandato y esa posibilidad -aparentemente excluyente- se

evidencia si se integran los diversos criterios de interpretación. Así, si bien el criterio gramatical parecería suministrar elementos de juicio para afirmar el carácter absoluto del mandato según el cual “Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial”, los criterios lógico y sistemático desvirtúan ese alcance y, por el contrario, permiten afirmar que el constituyente, así como garantiza el derecho de representación de las circunscripciones territoriales en la Cámara de Representantes, así también garantiza el voto como un derecho deber para cuyo ejercicio debe respetarse la libertad del elector pues sólo de esa manera es posible garantizar la transparencia de los procesos electorales y de asegurar la legitimidad y vigencia del sistema democrático. Precisamente por ello, el ordenamiento jurídico le permite a cualquier ciudadano cuestionar la validez de una elección popular y habilita a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para anularla, cancelar las credenciales emitidas y, si es el caso, ordenar la realización de nuevas elecciones.

7. Por otra parte, esta interpretación guarda correspondencia con la relación de equilibrio que guarda la Carta entre los principios de república unitaria y autonomía de las entidades territoriales. Esto es así porque si bien a éstas últimas se les reconoce el derecho de representación en la Cámara de Representantes con base en un factor, en algunos casos, exclusivamente territorial, tal derecho puede verse legítimamente limitado en aquellas situaciones en que, por irregularidades en el proceso electoral, la justicia contenciosa priva transitoriamente de representación a una de tales circunscripciones y, no obstante ello, las funciones inherentes al Congreso deben mantenerse precisamente en atención a los altos intereses que le asisten a la república unitaria.

8. Además, carecería de sentido que la Carta Política afirmara el derecho a la libertad del elector y que, al tiempo, reconociera validez a los procesos electorales o a los escrutinios cumplidos violentando la voluntad de los sufragantes o engañándolos y que lo hiciera con el exclusivo propósito de asegurar la permanente representación de cada circunscripción en la Cámara de Representantes. También carecería de sentido que el constituyente y el legislador hayan diseñado un ámbito de la administración de justicia con competencia para anular una elección popular, pero que una vez tomada una decisión en tal sentido por la jurisdicción, ella no pudiera cumplirse por la imposibilidad de afectar la composición del Congreso. Por último, no es tampoco razonable admitir que tras el cumplimiento de un fallo de esa índole, deba suspenderse el funcionamiento del Congreso para no afectar la constitucionalidad -por falta de representación de las circunscripciones territoriales- de los proyectos de ley que se hallen en trámite.

9. Por último, esta interpretación es compatible con el precedente fijado en las Sentencias C-759-04 y C-866-04, en las que se decidieron demandas presentadas contra la Ley 848 de 2003 y contra la Ley 860 de 2003 con base en el mismo cargo que aquí se analiza. En el primer pronunciamiento se advirtió que la demanda instaurada permitía advertir una tensión entre el derecho fundamental al voto libre de coacción y el principio autonómico que consagraba una representación mínima en la Cámara ligada a factores territoriales y se concluyó que tal tensión debía resolverse a favor del voto libre. Se dijo en esa sentencia y ahora se reitera:

...en ciertas circunstancias, como aquellas en las cuales se aprobó la ley aquí acusada, se present(a) una tensión evidente entre dos principios constitucionales: el derecho

fundamental al voto en condiciones libres<sup>1</sup> 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.

... 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 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 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 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. 1º), 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.

10. Los argumentos que hasta aquí se han expuesto suministran fundamento suficiente para contestar el segundo problema jurídico planteado en el debate constitucional suscitado con

base en la demanda instaurada contra la Ley 863 de 2003: La no participación de los Representantes a la Cámara por la circunscripción territorial del Departamento del Vaupés en la aprobación de la Ley 863 de 2003, como consecuencia de la declaratoria de nulidad del acto de elección por parte de la jurisdicción contencioso administrativa y del tiempo que tomó la organización electoral para la realización de elecciones complementarias, lejos de vulnerar precepto superior alguno, es completamente compatible con la Carta Política. Por este motivo, la ley demandada será declarada exequible.

## VI. DECISIÓN

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE la Ley 863 de 2003, “por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas”, únicamente por los cargos examinados en esta sentencia.

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

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 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.