Función Pública

Sentencia 011 de 1997 Corte Constitucional

Sentencia C-011/97

SENTENCIA C-011/97

Referencia: Expediente D-1333

Actor: Alegría Fonseca Barrera

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 58 (parcial) de la Ley 5ª de 1992

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., enero veintitrés (23) de mil novecientos noventa y siete (1997).

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

integrada por su Presidente Carlos Gaviria Díaz y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO Y POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de constitucionalidad del artículo 58 (parcial) de la Ley 5ª de 1992, "Por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes".

I. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

Ley 5ª de 1992

"Por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes".

"II. Comisión de Etica y Estatuto del Congresista.

"Artículo 58. Composición e integración. En cada una de las Cámaras funcionará una Comisión de Etica y Estatuto del Congresista, compuesta por once (11) miembros en el Senado y diecisiete (17) en la Cámara de Representantes. Serán elegidos dentro de los primeros quince (15) días de la fecha de instalación o sesión inaugural, para el respectivo período constitucional.

"Si vencido el término no se hubiere efectuado la elección, las Mesas Directivas de cada Cámara procederán a su integración, respetando la representación que deben tener las minorías.

"Las Cámaras conservarán la facultad de integrarlas en todo tiempo.

"La Comisión se pronunciará en reserva y por la unanimidad de los integrantes de esta célula congresional.

"Se reunirá por lo menos una vez al mes y se le prohíbe inmiscuirse por medio de resoluciones en asuntos de competencia privativa de otras autoridades".

(se subraya lo demandado)

II. ANTECEDENTES

Preliminares

1. El Congreso de la República expidió la Ley 5ª de 1992, publicada en el Diario Oficial No. 40.483, del 18 de junio de 1992.

2. La ciudadana Alegría Fonseca Barrera demandó la inconstitucionalidad parcial del artículo 58 de la Ley 5ª de 1992, por considerarlo violatorio de los artículos 145 y 146 de la Constitución Política.

3. Mediante escrito de agosto 22 de 1996, el Procurador General de la Nación rindió el concepto de rigor de conformidad con el artículo 242-2 de la Constitución.

Cargos

4. Estima la demandante que la norma acusada parcialmente - en el punto que establece que las decisiones de las Comisiones de Etica de las Cámaras Legislativas deben ser tomadas por la "unanimidad de los integrantes de esta célula congresional" - atenta contra lo señalado en los artículos 145 y 146 de la Constitución Política. Ello por cuanto el artículo 145 dispone que para entrar a tomar decisiones en el Congreso pleno, en las Cámaras y en sus comisiones permanentes es necesario contar con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, "salvo que la Constitución determine un quórum diferente", al tiempo que en el artículo 146 se prescribe que en las mismas corporaciones "las decisiones se tomarán por la mayoría de los votos de los asistentes, salvo que la Constitución exija expresamente una mayoría especial".

Manifiesta que dado que la Constitución en ningún momento establece una mayoría especial para las decisiones de la referida Comisión de Etica, la disposición del texto legal demandado que fija un quórum decisorio diferente al de la mayoría simple es inconstitucional. Además, sostiene que el artículo 146 de la Carta se refiere a una mayoría especial y no al quórum por unanimidad, "el cual sería un quórum de especialísima exigencia (...) que en un momento dado puede hacer inoperante el desarrollo democrático de una célula congresional".

La actora cita las disposiciones de la Ley 5ª en las cuales se contemplan los diferentes tipos de mayoría existentes y los casos en los que se aplican, y manifiesta que en todos los eventos en los que la ley exige mayoría calificada o especial para tomar una decisión existe una norma constitucional que la autoriza, con excepción de la unanimidad requerida para las decisiones de las Comisiones de Ética, la cual carece de apoyo constitucional.

Considera que el texto impugnado dificulta - hasta el punto de hacer imposible - el desarrollo del trabajo de la Comisión, máxime si se tiene en cuenta que el artículo 127 del Reglamento Interno del Congreso dispone que, en el momento de votar, los congresistas presentes sólo pueden hacerlo en sentido afirmativo o negativo, pues los casos en los que se autoriza la abstención son contados.

Manifiesta que el requisito de la unanimidad le asigna mucho poder a las voces discordantes, las cuales pueden llegar a paralizar el trabajo de la Comisión. Además, la exigencia de la unanimidad no se ajusta a las características de los cuerpos colegiados, ya que hace parte de la esencia de éstos la divergencia, máxime cuando se trata del juicio sobre cuestiones éticas y morales, juicio que conlleva siempre un fuerte elemento subjetivo y es causa de la formación de distintas opiniones. Finaliza con la afirmación de que el principio democrático se ve salvaguardado con las decisiones por mayoría, sin que sea necesario acudir a fórmulas como la de la unanimidad.

Intervención del Procurador General de la Nación

5. El Procurador General de la Nación (E) manifiesta que el principio de la mayoría simple es la regla general para la toma de decisiones en el Congreso, de acuerdo con lo consagrado en el artículo 146 de la Constitución. Agrega que el mismo artículo prevé que de esta regla solamente podrán exceptuarse los casos en los que la misma Constitución establezca mayorías especiales y que las determinaciones que ha de tomar la Comisión de Etica y Estatuto del Congresista no están incluidas dentro de ninguna de esas excepciones. Por eso, concluye que las decisiones de esta Comisión deben regirse por la regla de la mayoría simple.

Considera que el principio de las mayorías, en general, es el único previsto por las normas constitucionales para establecer el quórum deliberatorio y decisorio en las sesiones que se adelanten en el seno del Congreso de la República. En consecuencia, estima que la Constitución no da lugar para la aplicación de un criterio diferente para la toma de decisiones.

Sostiene que sus afirmaciones encuentran fundamento en la posición asumida por el ponente de la Ley 5ª de 1992, el senador Orlando Vásquez Velásquez quien manifestó en su exposición que "sobre aquellas materias o asuntos donde no se exija una mayoría calificada, una mayoría especial, rige el criterio de la simple mayoría, es la disposición constitucional para toda esta clase de decisiones congresionales".

Asevera que el criterio de unanimidad acogido por el legislador para ser aplicado a las decisiones de la Comisión de Ética y del Estatuto del Congresista, "va en contravía de la filosofía política de la cual está informado nuestro Estatuto Superior, pues él implica la imposibilidad del disenso en las discusiones colegiadas y en las determinaciones que de tales discusiones se produzcan, desconociéndose con ello un elemento axial de la naturaleza pluralista de la República de Colombia, establecida en el primer principio constitucional de dicho Estatuto".

Adicionalmente, expone que la norma acusada anula la posibilidad de expresión de las minorías en el seno de la mencionada Comisión, pues "al no existir para los Congresistas alternativas distintas al voto positivo o negativo, ya que la salvedad del voto no tiene lugar en el Congreso de la República y la abstención sólo es procedente en los casos previstos en el artículo 24 del Reglamento de esa Institución, cualquier disidencia respecto de la postura mayoritaria no tiene viabilidad alguna".

Asimismo, afirma que la norma va en contra de la voluntad de la mayoría por cuanto la decisión divergente de un sólo miembro se convierte, en la práctica, en un veto.

Por último, estima que el criterio de la unanimidad "contradice una de las reglas de oro de la democracia como es el principio de las mayorías, pues la uniformidad de pensamiento que él termina por imponer, a riesgo de no permitir funcionalidad alguna en los organismos que por él se rigen, neutraliza la eficacia de la diversidad de opiniones, al no permitir que éstas se traduzcan en decisiones de interés general".

III. FUNDAMENTOS

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, en los términos del artículo 241-4 de la Constitución Política.

El problema planteado

2. Se trata de determinar si la disposición de la Ley 5ª de 1992 que prescribe que las decisiones de la comisiones de ética y estatuto del congresista deben ser tomadas por la totalidad de los integrantes de esas comisiones, se ajusta a las normas constitucionales referentes a las mayorías requeridas en el Congreso para la adopción de resoluciones.

3. Dado el importantísimo papel que desempeña el Congreso dentro del modelo de Estado Social de Derecho al cual se vincula la Constitución (C.P. art. 1°) y en vista de las fuertes críticas que se han formulado contra la institución legislativa en el país, en la Asamblea Nacional Constituyente se decidió regular de manera detallada y severa la actividad de los congresistas. Por eso, en la Constitución de 1991 se estableció una amplia gama de inhabilidades e incompatibilidades para el ejercicio de la función legislativa (C.P. arts. 179 ss.) y se consagró un severo régimen de conflicto de intereses. Igualmente, se incorporó la figura de la pérdida de investidura y se suprimió el privilegio de la inmunidad parlamentaria, el cual fue sustituido por un fuero especial para el juzgamiento de los delitos cometidos por los congresistas, que reside en la Corte Suprema de Justicia.

Sobre el particular es importante recordar lo señalado en la sentencia C-497 de 1994 (MP José Gregorio Hernández Galindo):

"El especial celo del Constituyente en establecer todo un conjunto de normas con arreglo a las cuales habrá de ser ejercido el cargo de congresista se explica no sólo por la importancia intrínseca del Congreso en el Estado de Derecho sino por la trascendencia de la investidura de quien, escogido en las urnas para integrar la Rama Legislativa, tiene en su cabeza la representación del pueblo.

"Tales normas responden a las necesidades de asegurar los cometidos básicos de la institución y de preservar la respetabilidad de quienes la componen, merced al sano desempeño de las delicadas funciones que se les confían.

"Entre los objetivos buscados por esta normativa se halla el de garantizar a los gobernados que las personas a quienes se ha distinguido con tan alta dignidad no abusarán de su poder, aprovechándolo para alcanzar sus fines personales, pues la actividad a ellos encomendada debe estar exclusivamente al servicio del bien público".

Son también ilustrativos los siguientes apartes de la sentencia C-319 de 1994 (MP Hernando Herrera Vergara), referidos a la institución de la pérdida de investidura:

"Es indiscutible que una de las reformas más importantes efectuadas por el Constituyente de 1991 relacionadas con el Congreso de la República, fue la de la creación de la institución de la pérdida de la investidura, consagrada en el artículo 183 de la Carta Política, con el propósito de dignificar la posición de Congresista, enaltecer sus responsabilidades y funciones, con la posibilidad de que, frente a la inobservancia del régimen de incompatibilidades, inhabilidades o el surgimiento del conflicto de intereses por parte de los mismos, así como de incumplimiento de los deberes inherentes al cargo, se pudiese sancionar a quien incurra en la violación de las causales previstas en dicha disposición con la pérdida de la investidura, sin que esta decisión dependiera de un previo pronunciamiento judicial.

(...)

"El planteamiento general de los proponentes de la iniciativa se fundamentó en el altísimo nivel que supone la categoría de Congresista. De ahí que las consecuencias de la violación de los deberes, funciones y responsabilidades inherentes al cargo debieran corresponderse con una sanción igualmente drástica. La subcomisión encargada de articular la propuesta, al considerar la regulación de la institución pretendió, pues, recuperar el prestigio del Congreso.

"El criterio de la comisión[1] fué unánime en cuanto a que el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés quedaría incompleto y sería inane si no se estableciera la pérdida de la investidura como condigna sanción. Fué también el parecer unánime de la comisión que, dada la alta posición del Congresista, la violación de este régimen no podía acarrear una sanción inferior a la pérdida de la investidura".

Igualmente, interesa destacar lo expresado en la sentencia C-349 de 1994 (MP José Gregorio Hernández Galindo), con respecto a las incompatibilidades:

"Uno de los propósitos primordiales de la tarea emprendida por la Asamblea Nacional Constituyente consistió en fortalecer la Rama Legislativa del Poder Público, restituyendo al Congreso su prestigio, devolviéndole atribuciones que había perdido y consagrando un exigente estatuto aplicable a los congresistas, en el cual se fijaran con claridad las reglas conforme a las cuales deben ellos ejercer las delicadas funciones que la Constitución les encomienda.

"Fue así como se plantearon y debatieron nuevas normas relacionadas con las inhabilidades para la elección, las incompatibilidades en el ejercicio del cargo, los conflictos de intereses, la inmunidad y la inviolabilidad de los congresistas, la pérdida de la investidura y las prohibiciones al Congreso (...)

(...)

"En ese orden de ideas, resulta indudable que la Constitución fue severa y terminante en lo relativo a incompatibilidades de los congresistas, muy concretamente en lo relacionado con la celebración de contratos con entidades públicas o con las privadas que manejan recursos públicos, así como en lo referente a la gestión de intereses propios o ajenos ante los organismos estatales.

"El objetivo de estas normas es muy claro: se trata de impedir que se confunda el interés privado del congresista, directo o indirecto, con los intereses públicos; evitar que el congresista pueda valerse de la influencia inherente a su función para derivar cualquier tipo de provecho en nombre propio o ajeno.

"El señalamiento constitucional de incompatibilidades implica necesariamente la consagración de límites y excepciones a la actividad de la persona, la cual no estaría cobijada por ellos si no fuera por el cargo que desempeña. Desde ese punto de vista comporta un trato diferente al aplicable para los demás pero justificado en razón de los superiores intereses públicos.

"La incompatibilidad significa imposibilidad jurídica de coexistencia de dos actividades. Dada la situación concreta del actual ejercicio de un cargo - como es el de congresista para el caso que nos ocupa - aquello que con la función correspondiente resulta incompatible por mandato constitucional o legal asume la forma de prohibición, de tal manera que, si en ella se incurre, el propio ordenamiento contempla la imposición de sanciones que en su forma más estricta llevan a la separación del empleo que se viene desempeñando. En nuestro sistema, por ejemplo, la violación del régimen de incompatibilidades por parte de los congresistas ocasiona la pérdida de la investidura (artículo 183, numeral 1, de la Constitución) y, además, en cuanto sea pertinente, está sujeta a la imposición de las sanciones penales que la ley contempla".

4. Una característica especial del estatuto del congresista establecido en la Constitución radica en la asignación de importantes facultades al Poder Judicial para controlar el debido acatamiento de las normas contempladas en ese régimen. Es así como en lo relacionado con la violación de las disposiciones sobre inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés se le atribuyó competencia al Consejo de Estado para la declaración de la pérdida de investidura de congresista. De la misma manera, a la Corte Suprema de Justicia se le otorgó la competencia para iniciar procesos penales contra los miembros del Congreso, sin tener que esperar - como en el pasado - a que la Cámara respectiva decidiera levantar la inmunidad del parlamentario afectado.

La importancia que le brinda la Constitución al control judicial sobre la conducta de los legisladores no constituye, sin embargo, un obstáculo para que en el mismo Congreso se creen mecanismos destinados a velar por el estricto cumplimiento del régimen de los congresistas. Es más, la alta responsabilidad del Congreso para con el sistema político del país y las expectativas que depositan en sus representantes los ciudadanos exigirían que el Poder Legislativo fuera particularmente estricto con sus integrantes en este punto.

5. Precisamente con el objeto de incorporar dentro del ámbito del funcionamiento normal del Poder Legislativo una instancia propia de control sobre el acatamiento de las disposiciones acerca del régimen de los congresistas, en la Ley 5ª de 1992 - por la cual se expidió el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes -, se contempló, dentro de las comisiones legales señaladas para cada Cámara Legislativa, una Comisión de Etica y Estatuto del Congresista.

La composición y el mecanismo de integración de la Comisión de Etica y Estatuto del Congresista se prevé en el artículo 58 de la Ley 5ª. A su turno, en el artículo 59 se contienen las funciones de la Comisión. Reza el citado artículo:

"Artículo 59. Funciones. La Comisión de Ética y Estatuto del Congresista conocerá del conflicto de interés y de las violaciones al régimen de incompatibilidades e inhabilidades de los Congresistas. Así mismo, del comportamiento indecoroso, irregular o inmoral que pueda afectar a alguno de los miembros de las Cámaras en su gestión pública, de conformidad con el Código de Ética expedido por el Congreso. Y si fuere el caso, de los funcionarios o empleados que en ella presten su servicio.

"Las plenarias serán informadas acerca de las conclusiones de la Comisión y adoptarán, luego del respectivo debate si a ello se diere lugar, las decisiones que autorizan y obligan la Constitución Política y las normas de este reglamento".

En concordancia con esta disposición, el artículo 277 de la misma ley señala que la Comisión de Ética rinde ante la respectiva Cámara Legislativa un dictamen acerca de la solicitud de suspensión de un congresista, cuando ésta es ordenada por una autoridad judicial; igualmente, la Comisión debe pronunciarse en los casos en los cuales un congresista es recusado a causa de un impedimento que aquél no le había comunicado oportunamente a la Cámara respectiva. En este caso, la decisión de la Comisión tiene carácter vinculante.

En conclusión, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista tiene por fin ejercer un control interno en el Congreso sobre el comportamiento de los legisladores. Su misión es, entonces, fundamental, en tanto que ha de contribuir a la depuración del órgano legislativo y de las costumbres políticas del país.

6. La vida en comunidad exige la aprobación - tácita o expresa - de métodos que garanticen que, a pesar de la divergencia de convicciones, de intereses y de opiniones, existente en toda agrupación humana, sea posible la toma de decisiones que vinculen a todos los asociados. Actualmente parece natural la prevalencia de la regla de la mayoría, según la cual debe prevalecer -de manera general- la opción que es apoyada por más del 50% de los participantes en el proceso decisorio. Sin embargo, aun cuando esta regla fue de uso común en la Grecia y la Roma antiguas, su predominio vino a afianzarse apenas a partir de la Ilustración -si bien los debates teóricos acerca de su justificación continúan aún vigentes. En efecto, anteriormente, las determinaciones se concentraban en una persona o en pequeños círculos, o bien regía el principio de la unanimidad.

La regla de la mayoría ha sido utilizada en muchos tipos de regímenes políticos, de manera que no cabe hacer la asimilación, que frecuentemente se practica, entre la democracia y el principio de las mayorías. No obstante, la referida regla es considerada actualmente como uno de los pilares básicos de las democracias constitucionales. Es así como algunos autores manifiestan que los principios de la soberanía popular, de la decisión por mayorías y de la vigencia de los derechos fundamentales, constituyen actualmente los fundamentos de los regímenes democráticos.

En consonancia con lo anterior, se ha incluido a la regla de la mayoría dentro de los factores fundamentantes de la legitimidad del régimen democrático. Con base en la observación de que las democracias de corte occidental reciben su legitimación a partir de su adhesión a determinados valores y al acatamiento de procedimientos preestablecidos, se manifiesta que dentro de los últimos se encuentra el del principio de la mayoría, junto a otros como la separación de poderes, las elecciones periódicas y la representación política.

Con todo, es importante advertir que cuando se habla de la regla de la mayoría dentro del régimen democrático se la entiende con un carácter limitado. Justamente, a fin de contrarrestar la temida posibilidad de que se conforme una "tiranía de las mayorías", que cuando se ha presentado ha arrojado deplorables experiencias históricas, se postula que la democracia requiere - para funcionar y durar - un principio de mayoría restringido, de tal manera que la mayoría gobierne, pero siempre dentro del respeto de la minorías[2].

Finalmente, importa precisar que el criterio de la unanimidad difiere claramente del entendimiento constitucional contemporáneo de la regla de la mayoría, pero no a la manera de una diferencia de grado - como si fuera una forma más de la regla de la mayoría - sino como criterio cualitativamente distinto. Es decir, sobre los dos criterios no se podría afirmar que se encuentran en los extremos de un *continuum,* sino que pertenecen a planos diferentes. Ello por cuanto la construcción de la unanimidad puede generar por lo menos dos consecuencias alternativas, ambas adversas al principio de mayoría dentro del régimen democrático: la primera es que, como se relata que ocurría en los pueblos germanos antes de la Edad Media, la minoría dentro de un proceso decisorio tenga que plegarse a la mayoría, en el sentido de tener que adherir a las opiniones de ésta - y no simplemente de aceptar la decisión de los más -, so pena de ser reprimida violentamente o de tener que retirarse de la comunidad. La consecuencia de lo anterior es, obviamente, la imposibilidad de ser reconocido como minoría disidente. La segunda es que a través de la exigencia de la unanimidad se potencia en forma discriminatoria el valor de las opiniones de la minoría, por cuanto ella puede eficazmente obstaculizar cualquier intento de la mayoría para tomar decisiones. Esto implica la vulneración del principio de la igualdad de los ciudadanos, que como se ha dicho reiteradamente sólo admite excepciones cuando existe una razón objetiva que las justifique.

7. La Constitución colombiana acoge la regla de la mayoría, en sus diversas aplicaciones. Así, por ejemplo, con respecto a la elección del Presidente de la República dispone que éste será elegido por la mitad más uno de los votos (C.P., art. 190); y para las elecciones de los miembros de las corporaciones públicas establece el método del cuociente electoral con el objeto de asegurar la representación proporcional de los partidos, la cual constituye de por sí una fórmula de limitación del principio de la mayoría (C.P., art. 263).

Las normas sobre quórum y mayorías decisorias en todas las corporaciones públicas de elección popular están consignadas en los artículos 145 y siguientes. Así, en el artículo 145 se dispone que no se podrá deliberar sin contar con menos de una cuarta parte de los integrantes de esas corporaciones - dentro de las cuales se incluye expresamente a las comisiones que creen esos cuerpos - y que "las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente". Y ya con respecto al acto mismo de decidir dispone el artículo 146 que "En el Congreso pleno, en las Cámaras y en sus comisiones permanentes, las decisiones se tomarán por la mayoría de votos de los asistentes, salvo que la Constitución exija expresamente una mayoría especial".

De acuerdo con la Constitución, la regla general en el proceso decisorio es que se puede entrar a tomar determinaciones cuando se reúne más de la mitad de los integrantes de la corporación y que las resoluciones se adoptan por la mayoría de votos de los miembros presentes. De esta manera, la Carta de 1991 reprodujo los términos de los artículos 82 y 83 de la Constitución de 1886, en relación con las mayorías exigidas para decidir.

Ahora bien, como se precisa en los artículos 145 y 146 de la Carta, existen temas, regulados específicamente por la Constitución, para los cuales se exige la obtención de una mayoría especial para los acuerdos del Congreso de la República. Así, se requiere del voto favorable de la mayoría de los miembros de las dos Cámaras Legislativas para revestir de facultades extraordinarias al Presidente de la República (C.P. art. 150.10), para la expedición de las leyes orgánicas y de las leyes estatutarias (C.P. arts. 151 y 153), para la aprobación de una reforma constitucional en el segundo período de su discusión (C.P. art. 375); etc.

Igualmente, la Constitución exige el voto conforme de los dos tercios de los miembros de ambas Cámaras para la reforma o derogación de los decretos legislativos dictados por el gobierno en épocas de estado de guerra exterior (C.P. art. 212), para la concesión de amnistías o indultos generales por motivos políticos (C.P. art. 150.17), para la autorización de los viajes de los congresistas al exterior con dineros del erario público (C.P. art. 136.6), etc.

Con todo, lo que debe quedar claro es que, como bien lo advierten la demandante y la Vista Fiscal, en ningún lugar de la Constitución se contempla la posibilidad de que para algunas decisiones en las corporaciones públicas se requiera la unanimidad. Debe enfatizarse que el criterio de la unanimidad, tal como está dispuesto en la norma acusada, supone que en el momento en que una corporación pública entre a tomar decisiones debe contar con la presencia de todos los miembros de la corporación y que, además, todos ellos deben votar en el mismo sentido. Estos presupuestos son claramente contrarios a lo prescrito por los ya citados artículos 145 y 146 de la Carta, los cuales señalan que se puede pasar a tomar decisiones cuando se cuenta con la mayoría de los miembros de la corporación y que para que una decisión sea válida es suficiente contar con la mayoría de votos de los asistentes, salvo excepciones contempladas en la misma Constitución.

Las razones anteriores son suficientes para declarar la inexequibilidad de la norma acusada.

8. Resta hacer algunas observaciones acerca de la relación entre la exigencia de la unanimidad en las corporaciones públicas y los principios del pluralismo y la igualdad. Con respecto al primero, es importante precisar que la exigencia de la unanimidad en las comisiones de ética y estatuto del congresista alberga en sí una contradicción con el pluralismo propio de los cuerpos colegiados. La democracia constitucional es inexorablemente una democracia de partidos y la existencia de partidos supone la disparidad de criterios, algunos mayoritarios y otros minoritarios, pero todos igualmente válidos. De allí que el criterio de decisión contemplado en la Constitución para los cuerpos colegiados sea el de la mayoría.

De acuerdo con el artículo 55 de la Ley 5ª de 1992, para la integración de las comisiones de ética y estatuto del congresista se aplicará el sistema del cuociente electoral, lo cual significa ordinariamente que por lo menos dos partidos u agrupaciones políticas diferentes van a estar representados en ella. Esto tiene como consecuencia el que con frecuencia se presenten opiniones diversas acerca de los temas sobre los cuales se ha de decidir. Sin embargo, la norma acusada, en vez de velar por la garantía de la vigencia de la diferencia, a través de la consagración del principio de la mayoría, pasa a exigir la unanimidad, con desconocimiento de la pluralidad existente en la comisión, y con la consecuencia de condenar a las comisiones a la inoperancia.

En cuanto al tema de la igualdad, cabe simplemente repetir que la exigencia de la unanimidad le confiere a los votos de los integrantes de la minoría un mayor valor que a los votos de los miembros del sector mayoritario, dado que aquéllos pueden impedir siempre la toma de una decisión, independientemente del porcentaje de sufragios que represente cada una de las opiniones dentro de la colectividad que decide. Esta situación viola uno de los principios fundamentales del derecho electoral contemporáneo, cual es el de la igualdad de todos los sufragios, sin excepción ninguna. Pero esta vulneración no se restringe al ámbito de la corporación pública, sino que se transmite también a los ciudadanos, por cuanto los representantes de algunos tendrían mayor poder de decisión que los de otros.

En conclusión, aun en el caso de que en la Constitución no se contemplara expresamente que para la adopción de decisiones en las corporaciones públicas se aplicará la regla de la mayoría, el establecimiento del criterio de la unanimidad para la toma de decisiones en las referidas corporaciones públicas entraría en conflicto con los principios de pluralismo y de igualdad consagrados en la Constitución.

IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

R E S U E L V E:

Declarar INEXEQUIBLE la expresión "y por la unanimidad de los integrantes de esta célula congresional" del artículo 58 de la Ley 5ª de 1992.

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

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PAGINA:

1 Gaceta Constitucional No. 79 del 22 de mayo de 1991

2 Así lo manifiesta, entre otros, Giovanni Sartori, en su libro "Elementos de Teoría Política", Alianza Universidad Textos, Madrid, 1992, p. 48.

COMISION DE ETICA Y ESTATUTO DEL CONGRESISTA-Naturaleza

La Comisión de Etica y Estatuto del Congresista tiene por fin ejercer un control interno en el Congreso sobre el comportamiento de los legisladores. Su misión es fundamental, en tanto que ha de contribuir a la depuración del órgano legislativo y de las costumbres políticas del país.

COMISION DE ETICA Y ESTATUTO DEL CONGRESISTA-Decisiones por mayoría de votos

De acuerdo con la Constitución, la regla general en el proceso decisorio es que se puede entrar a tomar determinaciones cuando se reúne más de la mitad de los integrantes de la corporación y que las resoluciones se adoptan por la mayoría de votos de los miembros presentes. En ningún lugar de la Constitución se contempla la posibilidad de que para algunas decisiones en las corporaciones públicas se requiera la unanimidad. Debe enfatizarse que el criterio de la unanimidad, tal como está dispuesto en la norma acusada, supone que en el momento en que una corporación pública entre a tomar decisiones debe contar con la presencia de todos los miembros de la corporación y que, además, todos ellos deben votar en el mismo sentido. Estos presupuestos son claramente contrarios a lo prescrito por los artículos 145 y 146 de la Carta, los cuales señalan que se puede pasar a tomar decisiones cuando se cuenta con la mayoría de los miembros de la corporación y que para que una decisión sea válida es suficiente contar con la mayoría de votos de los asistentes, salvo excepciones contempladas en la misma Constitución.

CORPORACIONES PUBLICAS-Improcedencia decisiones por unanimidad/ COMISION DE ETICA Y ESTATUTO DEL CONGRESISTA-Improcedencia decisiones por unanimidad/ IGUALDAD DE SUFRAGIOS-Improcedencia decisiones por unanimidad

La exigencia de la unanimidad en las comisiones de ética y estatuto del congresista alberga en sí una contradicción con el pluralismo propio de los cuerpos colegiados. La democracia constitucional es inexorablemente una democracia de partidos y la existencia de partidos supone la disparidad de criterios, algunos mayoritarios y otros minoritarios, pero todos igualmente válidos. De allí que el criterio de decisión contemplado en la Constitución para los cuerpos colegiados sea el de la mayoría. La norma acusada, en vez de velar por la garantía de la vigencia de la diferencia, a través de la consagración del principio de la mayoría, pasa a exigir la unanimidad, con desconocimiento de la pluralidad existente en la comisión, y con la consecuencia de condenar a las comisiones a la inoperancia. La exigencia de la unanimidad le confiere a los votos de los integrantes de la minoría un mayor valor que a los votos de los miembros del sector mayoritario, dado que aquéllos pueden impedir siempre la toma de una decisión, independientemente del porcentaje de sufragios que represente cada una de las opiniones dentro de la colectividad que decide. Esta situación viola uno de los principios fundamentales del derecho electoral contemporáneo, cual es el de la igualdad de todos los sufragios, sin excepción ninguna. Pero esta vulneración no se restringe al ámbito de la corporación pública, sino que se transmite también a los ciudadanos, por cuanto los representantes de algunos tendrían mayor poder de decisión que los de otros.

Fecha y hora de creación: 2025-12-05 04:18:38