

Bogotá D.C., 31 de agosto de 2010

**Honorables Magistrados**  
**Corte Constitucional**  
**M.P. Juan Carlos Henao**  
**E.S.D.**

*Ref.: Concepto frente a la demanda de inconstitucionalidad del expediente D-8207*  
*Norma demandada: parágrafo del artículo 40 de la Ley 5ª de 1992*

Honorables Señores Magistrados:

Nosotros, Rodrigo Uprimny Yepes, Javier Eduardo Revelo Rebolledo, Luz María Sánchez Duque y Nelson Camilo Sánchez León, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, integrantes del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad [DeJusticia], obrando en calidad de ciudadanos colombianos, en respuesta a la invitación de la Corte Constitucional, respetuosamente nos permitimos rendir nuestro concepto sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

Compartimos la tesis central de la demanda según la cual el parágrafo del artículo 40 de la Ley 5ª de 1992 es contrario a la Constitución, en la medida en que al establecer la regla de mayorías como mecanismo de elección de las mesas directivas de las comisiones constitucionales y legales del Congreso, desconoce el artículo 112 de la Constitución que dispone que *“los partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos”*. Coincidimos también con el argumento planteado en la demanda según el cual el artículo acusado es inconstitucional por cuanto viola la reserva de ley estatutaria.

Para apoyar la solicitud de declaratoria de inexecutable de la norma acusada, nuestra intervención se concentrará en dos aspectos. En primer lugar, ahondaremos en las razones por las cuales la norma viola la reserva de ley estatutaria. En segundo lugar, presentaremos algunas consideraciones en torno a la importancia del poder de las mesas directivas de los cuerpos colegiados al ordenar y disciplinar las sesiones, deliberaciones y votaciones. En tercer lugar, aportaremos algunas ideas en relación con el sentido y alcance de la expresión *“partidos y movimientos minoritarios”* contenida en el artículo 112. Ante la ausencia de una ley estatutaria que regule la participación de las minorías parlamentarias en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, la declaratoria de inexecutable de la disposición acusada conducirá a la aplicación directa de la Constitución en esa materia hasta que se expida dicha ley. Sin embargo, no es absolutamente claro a quiénes cobija la prerrogativa del artículo 112 y, en este sentido, la doctrina que fije la Corte será determinante para

dirimir los conflictos prácticos que podrían sobrevenir con la aplicación directa de dicho artículo.<sup>1</sup> Finalmente, presentamos unas breves recomendaciones.

### **1. La conformación de las mesas directivas de los cuerpos colegiados es un tema de ley estatutaria**

La demanda plantea que el párrafo del artículo 40 de la ley 5 de 1992 es inconstitucional porque una ley orgánica no podía regular el tema. Argumenta la demanda que el artículo 112 es claro cuando afirma “[u]na ley estatutaria reglamentará íntegramente la materia”. Aquí presentamos dos argumentos que refuerzan este cargo de la demanda.

En primer lugar, la Corte Constitucional ha planteado que la temporalidad de las normas tiene relevancia en el control constitucional. Así, por ejemplo, una ley previa a la Constitución, que fue expedida sin el procedimiento establecido en ella, no puede ser declarada inconstitucional. Este, sin embargo, no es el caso de la disposición demandada: la ley 5° de 1992 es posterior a la Constitución. El artículo 112 constitucional plantea claramente que una ley estatutaria regularía los derechos de la oposición, entre ellos, la participación de los partidos y movimientos minoritarios en las mesas directivas de los cuerpos colegiados. El Acto Legislativo 01 de 2003 reformó este artículo, pero mantuvo intacta la expresión inicial. En tal sentido, no cabe duda de que la participación de los partidos y movimientos minoritarios en las mesas directivas debía regularse respetando el procedimiento establecido por la Constitución, es decir, una ley estatutaria.

En segundo lugar, es importante determinar si la conformación de las mesas directivas de las comisiones constitucionales y legales del Congreso debía regularse por una ley orgánica o una estatutaria. Se podría pensar que el Congreso acertó tratando el tema en la ley orgánica del Congreso porque esta ley regula el funcionamiento interno del Congreso y la conformación de las mesas directivas hace parte de ese funcionamiento. Sin embargo, consideramos que el Congreso debió tratar el tema en una ley estatutaria porque la Constitución plantea de forma categórica y específica una estrecha relación entre la conformación de las mesas directivas y la participación de las minorías en ellas.

Dos razones fundamentan esta idea. En primer lugar, la Constitución de 1991 contiene un mandato expreso y específico para que los derechos de oposición, incluida su participación en las mesas directivas, fuesen regulados por una ley estatutaria. Así quedó establecido en los artículos 112, 152 y 153 de la Constitución. Es cierto que la conformación de las mesas

---

<sup>1</sup> En relación con el valor jurídico de la doctrina constitucional, la sentencia C-083 de 1995 distingue entre la interpretativa y la integradora. La primera tiene el carácter de criterio auxiliar para establecer el sentido y alcance de disposiciones legales en consonancia con la Constitución. Así lo dispone el artículo 4° de la Ley 153 de 1887: “*Los principios del Derecho natural y las reglas de la jurisprudencia servirán para ilustrar la Constitución en casos dudosos. La doctrina constitucional es, a su vez, norma para interpretar las leyes*”. Por su parte, la doctrina constitucional integradora es aquella que suple un vacío jurídico del ordenamiento y resulta obligatoria para todas las autoridades públicas y los particulares, en la medida en que se trata de la aplicación directa de la Constitución cualificada por la interpretación autorizada que de esta ha realizado la Corte Constitucional. El artículo 8° de la Ley 153 de 1887 se refiere a esta doctrina integradora en los siguientes términos: “*cuando no haya ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto la doctrina constitucional y las reglas generales de derecho*” (subraya fuera de texto).

directivas tiene que ver con el funcionamiento del Congreso. Sin embargo, cuando la Constitución aborda este tema en el artículo 112 pretende garantizar la participación de los partidos y movimientos minoritarios y la participación es un elemento fundamental del derecho a ejercer la oposición política.

En segundo lugar, la Corte ha planteado que sólo los aspectos básicos de los derechos fundamentales deben ser tratados por una ley estatutaria.<sup>2</sup> En este sentido, podría pensarse que la participación de los partidos y movimientos minoritarios en las mesas no es una cuestión básica de los derechos de la oposición y que, por tanto, no tendría que ser regulado por ley estatutaria. Sin embargo, esta interpretación no aplica en este caso porque la Constitución no sólo indicó que los derechos de la oposición debían ser regulados por una ley estatutaria (Art. 153 C.P), sino que expresamente dispuso que tal regulación debía ser integral (Art. 112 C.P.).

## **2. La importancia de las mesas directivas de las comisiones del Congreso**

El respeto por los procedimientos para el debate y la decisión en el Congreso no es un asunto menor. Tal como lo ha indicado la Corte, “[...] *el respeto a las formas y procedimientos de la deliberación y decisión legislativa no es un culto a unos rituales innecesarios, ya que dichas formas y procedimientos juegan un papel esencial en la democracia, por cuanto pretenden asegurar que exista una verdadera formación de una voluntad democrática detrás de cada decisión legislativa*”.<sup>3</sup> El respeto de los procedimientos, entonces, es fundamental para garantizar que la voluntad democrática se forme verdaderamente.

En la conducción de los debates y decisiones, las mesas directivas –tanto en plenarias como comisiones- son fundamentales. En efecto, en ellas radica el poder de disciplinar y ordenar las sesiones y deliberaciones<sup>4</sup> y, de este modo, pueden “[...] *afectar la formación de la voluntad democrática de las cámaras o vulnerar derechos de minorías*”.<sup>5</sup> Las mesas directivas pueden influir de varias maneras en la formación de la voluntad democrática. La forma más evidente consiste en incluir/excluir de los debates a ciertos proyectos. Pero hay otra forma, ésta menos evidente, y tiene que ver con la posibilidad de influir en la conformación de las votaciones necesarias para aprobar un proyecto.

Esta posibilidad se materializa en el poder que tienen las mesas directivas para ordenar las votaciones. La teoría económica de la política y la Corte Constitucional, han mostrado que el orden de una votación influye en el contenido de la decisión colectiva que finalmente se toma.

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia C-981 de 2005.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia C-816 de 2004.

<sup>4</sup> Esto es así, porque su papel “[...] *el de conducir los debates, asegurando que las pertinentes normas se observen cuidadosamente, en cuanto es de su resorte "cumplir y hacer cumplir el Reglamento, mantener el orden interno y decidir las cuestiones o dudas que se presenten sobre aplicación del mismo" (art. 43, numeral 4, Ley 5ª de 1992), obviamente con arreglo a lo que establezcan la Constitución y la ley*”. Corte Constitucional, sentencia C-222 de 1997.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia C-816 de 2004.

Para comprender la importancia de quien controla la agenda en las votaciones, Kenneth Arrow (Premio Nobel de Economía) propuso un teorema que con el tiempo sería conocido como el teorema de la imposibilidad de Arrow. Al formular este teorema, uno de los problemas que Arrow afrontó era el de determinar cómo se toman las decisiones colectivas cuando los intereses individuales son tan disímiles. Muchas de las decisiones colectivas se toman con votaciones de la mayoría. Es por eso que Arrow estudió cómo los métodos de votación contribuyen a tomar decisiones colectivas racionales. Sin embargo, Arrow encontró que ningún método de votación puede garantizar la racionalidad de las decisiones colectivas.<sup>6</sup>

Presentamos este teorema adaptando y desarrollando el ejemplo utilizado por Daniel Farber y Philip Frickey.<sup>7</sup> Supongamos que los legisladores deben decidir en qué ciudad se construirá un puerto. Si los individuos involucrados tienen preferencias diferentes y éstas son *transitivas*<sup>8</sup> este sería el escenario:

Individuo	Opción 1	Opción 2	Opción 3
Legislador A	Cartagena	Barranquilla	Buenaventura
Legislador B	Barranquilla	Buenaventura	Cartagena
Legislador C	Buenaventura	Cartagena	Barranquilla

Las columnas muestran el orden de preferencia (opciones 1, 2 y 3) y las filas los legisladores involucrados. Si el voto de los tres legisladores tiene un peso igual, no es posible llegar a una decisión colectiva racional porque A prefiere Cartagena; B Barranquilla; y C Buenaventura: cada opción tendría un voto. Es más, como había demostrado Nicolás de Condorcet, por transitividad los legisladores agregan sus preferencias irracionalmente:

- Cartagena > Barranquilla (legisladores A y C)
- Buenaventura > Cartagena (legisladores B y C)
- Barranquilla > Buenaventura (legisladores A y B)

Según Arrow, para que la decisión colectiva sea racional es necesario que las preferencias sean transitivas. Siguiendo con el ejemplo, la decisión de construir el puerto en Cartagena es racional si ésta es preferida a la decisión de hacerlo a Barranquilla y ésta última a la de construirlo en Buenaventura. Este es un imposible, porque dos legisladores prefieren Buenaventura en vez de Cartagena. Este ejercicio podría hacerse para cada opción.

Con el fin de llegar a una decisión colectiva, entonces, “alguien” decide que las votaciones se hagan por rondas. En la primera ronda se enfrentan dos opciones, y en la segunda, se enfrenta el ganador de la primera ronda con la tercera opción. Este mecanismo, aparentemente insignificante, influye en el contenido de la decisión colectiva. Para comprenderlo veamos tres hipótesis que se desprenden del ejemplo.

<sup>6</sup> Daniel A. Farber y Philip P Frickey. *Law and Public Choice. A Critical Introduction*. Chicago: The University of Chicago Press. 1991, pp 38 y ss.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>8</sup> Esto implica que las preferencias individuales pueden ser ordenadas de la siguiente manera:  $X > Y > Z$ . Dado que el individuo prefiere X en lugar de Y y Y en lugar Z, ese mismo individuo prefiere X en lugar de Z.

**Hipótesis No. 1: Cartagena Vs Barranquilla (sin Buenaventura en la primera ronda):**

Si se excluye a Buenaventura de la primera ronda, las votaciones serían las siguientes: el legislador A prefiere Cartagena; B Barranquilla; y C Cartagena. Dos votos por Cartagena. La segunda ronda, entonces, sería entre Cartagena y Buenaventura. En este caso, A prefiere Cartagena; B Buenaventura; y C Buenaventura. Dos votos por Buenaventura. La decisión colectiva si se excluye a Buenaventura de la primera ronda es construir el puerto en Buenaventura.

Individuo	Opción 1	Opción 2	Opción 3
Legislador A	<i>Cartagena</i>	<i>Barranquilla</i>	Buenaventura
Legislador B	<i>Barranquilla</i>	Buenaventura	<i>Cartagena</i>
Legislador C	Buenaventura	<i>Cartagena</i>	<i>Barranquilla</i>

**Hipótesis No. 2: Cartagena Vs Buenaventura (sin Barranquilla en la primera ronda):**

Si se excluye a Barranquilla de la primera ronda, las votaciones serían las siguientes: el legislador A prefiere Cartagena; B Buenaventura; y C Buenaventura. Dos votos por Buenaventura. La segunda ronda, entonces, sería entre Buenaventura y Barranquilla. En este caso, A prefiere Barranquilla; B Barranquilla; y C Buenaventura. Dos votos por Barranquilla. La decisión colectiva si se excluye a Barranquilla de la primera ronda es construir el puerto en Barranquilla.

Individuo	Opción 1	Opción 2	Opción 3
Legislador A	<i>Cartagena</i>	Barranquilla	<i>Buenaventura</i>
Legislador B	Barranquilla	<i>Buenaventura</i>	<i>Cartagena</i>
Legislador C	<i>Buenaventura</i>	<i>Cartagena</i>	Barranquilla

**Hipótesis No. 3: Barranquilla Vs Buenaventura (sin Cartagena en la primera ronda):**

Si se excluye a Cartagena de la primera ronda, las votaciones serían las siguientes: el legislador A prefiere Barranquilla; B Barranquilla; y C Buenaventura. Dos votos por Barranquilla. La segunda ronda, entonces, sería entre Barranquilla y Cartagena. En este caso, A prefiere Cartagena; B Barranquilla; y C Cartagena. Dos votos por Cartagena. La decisión “colectiva” si se excluye a Cartagena de la primera ronda es construir el puerto en Cartagena.

Individuo	Opción 1	Opción 2	Opción 3
Legislador A	Cartagena	<i>Barranquilla</i>	<i>Buenaventura</i>
Legislador B	<i>Barranquilla</i>	<i>Buenaventura</i>	Cartagena
Legislador C	<i>Buenaventura</i>	Cartagena	<i>Barranquilla</i>

Estas hipótesis sirven para ilustrar que el orden de las votaciones puede determinar el contenido final de una decisión. Quien ordena una votación, entonces, influye no sólo en el procedimiento sino en el contenido.

Pero la importancia de las mesas directivas no sólo es un asunto de modelos y teoremas. La Corte Constitucional ha encontrado que estas mesas pueden influir en el contenido de los debates y de las decisiones legislativas.

En la sentencia C-816 de 2004, por ejemplo, la Corte Constitucional determinó que la mesa directiva de la Plenaria de la Cámara de Representantes influyó en la decisión del Congreso. En este caso, como lo demostró la Corte Constitucional, la mesa directiva influyó deliberadamente en los ritmos de las votaciones con el fin de lograr una determinada decisión. De hecho, la influencia indebida de la mesa directiva fue el vicio que llevó a que la Corte declarara inconstitucional el Acto Legislativo 02 de 2003 (Estatuto Antiterrorista).<sup>9</sup> Concretamente, la mesa directiva, en lugar de cerrar las votaciones y proceder a escrutarlas, levantó de forma indebida la sesión y, con ello, “[...] suprimió los efectos de la votación del informe de ponencia que había ocurrido ese día”.<sup>10</sup> Con esta decisión, que en principio parece menor, la mesa afectó la formación de la voluntad democrática porque al levantar la sesión los partidos y el gobierno lograron consolidar, para el día siguiente, mayorías favorables al proyecto.<sup>11</sup> Según la Corte, “[...] el vicio consistió, nada más y nada menos, que en el desconocimiento del procedimiento agravado propio de reforma constitucional y en la distorsión de la formación de la voluntad democrática de las cámaras, puesto que se pretendió ignorar una votación que mostraba que la reforma no había alcanzado la mayoría absoluta exigida por la Carta”.<sup>12</sup>

### 3. El sentido y alcance de la expresión “partidos y movimientos minoritarios”

#### 3.1. Las posibles interpretaciones del segundo inciso del artículo 112 de la Constitución

El inciso segundo del artículo 112 de la Constitución dispone que “*los partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos*”. De una lectura literal de este inciso se desprenden dos posibles interpretaciones. Según la primera, los partidos y movimientos con personería jurídica a los cuales se les reconoce el derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados serían aquellos que tienen menos representantes. Tal interpretación se desprende de una de las acepciones de la palabra minoritario según el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, a saber, “*que está en minoría numérica*”.

Pero según otra acepción incluida en el mismo diccionario, minoritario se define como “*Perteneciente o relativo a la minoría*” y, a su vez, minoría es definida así: “**3. f. En las juntas, asambleas, etc., conjunto de votos contrarios a la opinión del mayor número de**

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia C-816 de 2004.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Así relató la Corte Constitucional los motivos de la mesa directiva para levantar la sesión: “A los 6 minutos y 45 segundos de iniciada la votación y a los 8 minutos y 15 segundos de la lectura de la proposición final, el presidente afirma: “*Si se sientan los parlamentarios cierro la votación. Se me sientan para cerrar la votación*”. Casi inmediatamente, el Segundo Vicepresidente de la Cámara, Edgar Eulises Torres Murillo, se dirige al Presidente y le dice: “*Si la cierra se hunde. Si la cierra se hunde, es mejor levantar la sesión, por el orden*”. En esta afirmación hay un claro reconocimiento del efecto que se producía si, en ese momento, se cerraba la votación que se había abierto hacía ya 7 minutos y después de casi 9 minutos de la lectura de la proposición final: el hundimiento del proyecto ante la falta de la mayoría absoluta requerida para la aprobación del informe de ponencia favorable”. Al poco tiempo la Mesa Directiva levantó la sesión. *Ibid.*

<sup>12</sup> *Ibid.*

votantes”. En virtud de esta segunda definición, no bastaría con que un partido estuviera en desventaja numérica para ser titular del derecho de participación en las mesas directivas; sería preciso además que se tratara de una minoría en el sentido político del término, es decir, de una minoría opuesta al bloque parlamentario mayoritario. Bajo esta perspectiva, aquellos partidos y movimientos que sean minoritarios desde el punto de vista numérico, pero que estén alineados con el ala mayoritaria del Congreso no tendrían el derecho a participar como minorías en las mesas directivas de los cuerpos colegiados en tanto no estarían en la posición contraria a la del mayor número de votantes.

Ahora bien, tal como se expone en la demanda, la segunda interpretación literal encuentra respaldo en una interpretación sistemática e histórica. En relación con el criterio sistemático, cabe destacar que la regulación de la participación de las organizaciones minoritarias en las mesas directivas se encuentra incluida dentro del capítulo III del Título IV de la Constitución que regula precisamente el Estatuto de la Oposición. La inclusión del mandato de protección de las minorías dentro del capítulo constitucional relativo a los derechos de la oposición revela que la Carta no se refiere a cualquier tipo de partidos y movimientos minoritarios, sino a aquellos que se encuentren efectivamente en la oposición.

Igualmente, en lo que respecta al criterio histórico, las intervenciones de varios constituyentes citadas por el Consejo de Estado en el fallo que inaplicó la norma demandada resaltan que la discusión sobre el artículo 112 de la Constitución giró en torno a los derechos de la oposición. Una de estas intervenciones sintetiza con claridad esta idea y ratifica a su vez que la norma apunta a garantizar la participación de las minorías de oposición en las mesas directivas de los cuerpos colegiados: *“Se justifica seguir votando si no hay un régimen de la oposición? porque lo que estamos haciendo es el estatuto de la oposición (...) porque lo que se está dando a la oposición es la posibilidad de que estén [sic] los cuerpos colegiados, de que intervenga en la comisión de relaciones exteriores, de que tenga una capacidad crítica que muchas veces se le ha negado”*<sup>13</sup>.

Esta relación entre los conceptos de oposición y minoría también puede rastrearse en algunos de los pronunciamientos de la Corte. Así por ejemplo, en el fallo C-089 de 1994 relativo al Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos, en varios apartados la Corte presenta la noción de oposición en contraste con la de mayoría, o usa indistintamente la noción de minoría para referirse a la oposición. Así por ejemplo, indica:

*“El resultado de la contienda electoral, en acatamiento a la vigencia de la regla mayoritaria inherente a la democracia, determina el partido o movimiento que accede al ejercicio efectivo del poder público y que, por tanto, a través de sus miembros y personas que patrocina asume la dirección del estado [...] La actividad política de las fuerzas derrotadas, sin embargo, no cesa. La vida democrática se alimenta de la prosecución del debate político y de la dialéctica que se establece entre los actores políticos que no se encuentran en el poder y las fuerzas mayoritarias que sí lo están. El precedente estadio de pugna por el triunfo electoral se difiere para el siguiente evento de esa naturaleza y, mientras tanto, como prolegómeno suyo que luego será decisivo, las minorías políticas asumen la*

---

<sup>13</sup> Presidencia de la República. Consejería para el desarrollo de la Constitución. Asamblea Nacional Constituyente. Sesión plenaria junio 18, citado en: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, fallo electoral del 28 de agosto de 2009, rad. 2008-0024.

*función de control del poder, al paso que la mayoría, sujeta a ese escrutinio, lo ejerce*<sup>14</sup>. (Subrayas fuera de texto).

De conformidad con lo expuesto en la demanda y en la sentencia del Consejo de Estado, el párrafo del artículo 112 de la Constitución protege a las organizaciones que efectivamente sean minorías de oposición en los cuerpos colegiados, es decir, minorías discrepantes frente al bloque mayoritario, y no simplemente a las organizaciones que sean minoritarias en sentido numérico. Coincidimos en este planteamiento, pero estimamos que además de los criterios de interpretación sistemático e histórico, existe un criterio adicional que refuerza la admisibilidad de esta interpretación. Se trata del criterio teleológico, el cual desarrollaremos a continuación en respaldo de la demanda.

### *3.2. La garantía del pluralismo político en las mesas directivas de los cuerpos colegiados: una interpretación teleológica del artículo 112 de la Constitución.*

La garantía de participación de las minorías en las mesas directivas, tal como se prevé en el inciso segundo del artículo 112 de la Carta, obedece a una finalidad constitucional, a saber, asegurar la vigencia del pluralismo político en la conformación de dichas mesas. Para sustentar esta idea, en primer lugar ahondaremos en la noción de pluralismo político como valor fundamental de la democracia constitucional perfilada en la Carta de 1991. En segundo lugar, resaltaremos la importancia del pluralismo en la conformación de las mesas directivas de los cuerpos colegiados. En tercer lugar, demostraremos por qué el criterio numérico para la definición del concepto de minoría resulta insuficiente para asegurar la vigencia del pluralismo político en la conformación de dichas mesas. Finalmente, en cuarto lugar, presentaremos unas breves consideraciones acerca del concepto de oposición.

#### *3.2.1. Estado Social de Derecho y pluralismo político*

La Constitución establece que Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de república democrática, participativa y pluralista (art. 1). Igualmente, plantea que la participación es uno de los fines esenciales del Estado (art. 2); que la soberanía reside en el pueblo (art. 3); y que el Estado reconoce la primacía de los derechos inalienables de la persona, entre ellos, los derechos políticos (art. 5). La Corte Constitucional, en la sentencia C-089 de 1994, estableció que estas disposiciones son el “ideario axiológico” del sistema jurídico colombiano.

La Corte Constitucional ha establecido en varias ocasiones que el pluralismo político es una de las condiciones de existencia de la democracia constitucional colombiana.<sup>15</sup> Así por ejemplo, en la sentencia C-089 de 1994 afirmó que “[...] *el pluralismo es connatural a la democracia. El carácter fundamental de este valor se explica a partir de la idea kantiana de "condiciones de posibilidad" de la democracia. Se trata de un presupuesto sin el cual*

<sup>14</sup> Corte Constitucional, sentencia C-089 de 1994.

<sup>15</sup> Al respecto véanse: Corte Constitucional, sentencia C-089 de 1994; sentencia C-011 de 1997; sentencia C-169 de 2001; sentencia C-251 de 2002; sentencia C-1040 de 2005.



*los principios, los valores y los derechos fundamentales no pueden tener lugar*”.<sup>16</sup> De ahí que, sin pluralismo político, difícilmente pueda existir una democracia constitucional.

La fórmula del Estado Social de Derecho implica, entonces, una idea de la democracia mucho más compleja y profunda que la simple aplicación de la regla formal de las mayorías. Es por eso que el Estado colombiano tiene el deber de promover que los distintos intereses e ideas presentes en la sociedad tengan una representación efectiva en los cuerpos colegiados.<sup>17</sup> La necesidad de fortalecer el pluralismo político lleva a que el Estado proteja y promueva el disenso, el ejercicio de la oposición política y la expresión de las minorías.<sup>18</sup>

Sólo partiendo del pluralismo político es posible comprender por qué el Estado protege derechos como la libertad de expresión, información, opinión, asociación, reunión y participación, etc. Esto es así, porque en condiciones no pluralistas difícilmente se pueden proteger estos y otros derechos. En palabras de la Corte Constitucional:

*“Es posible imaginar y justificar democráticamente un sistema pluralista que busque la protección de los derechos humanos, tal como se entienden en la democracia constitucional occidental, pero no es posible justificar un sistema que pretenda instaurar la protección de estos derechos humanos a partir de condiciones no pluralistas. Dicho brevemente: puede haber pluralismo sin estado social de derecho pero no puede haber estado social de derecho sin pluralismo”*<sup>19</sup>

En resumen, el pluralismo político es una condición de existencia de la democracia constitucional y del Estado Social de Derecho. Las normas constitucionales que protegen a las minorías políticas se deben entender en el marco de este valor constitucional.

### 3.2.2. *La importancia de la conformación plural de las mesas directivas*

La Constitución y la ley 5ª de 1992 buscan que el debate legislativo materialice el pluralismo político. Por esta razón, estas normas establecen una serie de garantías para que las distintas alternativas políticas puedan expresarse en el debate y en las decisiones legislativas. En palabras de la Corte Constitucional, “[e]s allí en las discusiones que se presentan en las comisiones y en las plenarias en donde el pluralismo político y la participación democrática son objeto de protección constitucional”.<sup>20</sup>

Esta protección del pluralismo político es tan importante que puede viciar el procedimiento o legitimar acciones de tutela. Así, por ejemplo, en la sentencia T-983A de 2004, la Corte

---

<sup>16</sup> Corte Constitucional, sentencia C-089 de 1994.

<sup>17</sup> Corte Constitucional, sentencia C-169 de 2001.

<sup>18</sup> Corte Constitucional, sentencia C-251 de 2002.

<sup>19</sup> Corte Constitucional, sentencia C-089 de 1994.

<sup>20</sup> *Ibid.* En la sentencia C-816 de 2004, la Corte había planteado un argumento similar. Según la Corte “[...] la soberanía popular hoy se expresa, en gran medida, a través de deliberaciones y decisiones sometidas a reglas procedimentales, que buscan asegurar la formación de una voluntad democrática de las asambleas representativas, que exprese obviamente la decisión mayoritaria, pero de tal manera que esas decisiones colectivas, que vinculan a toda la sociedad, sea un producto de una discusión pública, que haya permitido además la participación de las minorías”.

Constitucional afirmó que la acción de tutela podía proteger los derechos de las minorías y de la oposición en el debate legislativo. Según la corporación, “[...] *la protección de las minorías adquiere un carácter reforzado en contextos que operan según la voluntad de las mayorías, como ocurre en el Congreso de la República*”.<sup>21</sup>

La Corte Constitucional también ha reconocido que una de las consecuencias del pluralismo político es que el sistema representativo debe reflejar las distintas alternativas políticas. En palabras de la Corte, “[...] *el pluralismo y la participación en una democracia constitucional como la colombiana, trae como consecuencia inmediata la necesidad de que el sistema representativo refleje al máximo, en su conformación, las distintas alternativas políticas que plantea la sociedad*”.<sup>22</sup> De ahí que la conformación del sistema representativo, en general, y de los cuerpos colegiados, en particular, debe ser pluralista. En la sentencia T-983A de 2004, la Corte reafirmó esta idea de la siguiente manera: “[...] *la eficacia de los derechos fundamentales, entre ellos, el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, no puede supeditarse a la voluntad de las mayorías, pues de ser así perderían su total eficacia, el ordenamiento constitucional ha instituido un mecanismo de defensa a favor de todos los parlamentarios, y en especial, de aquellos que representan a los grupos minoritarios, contra los órganos que aun a pesar de ser autónomos responden al querer de una voluntad mayoritaria*”.

Para materializar el pluralismo político, el artículo 112 constitucional prescribe que los partidos y movimientos minoritarios participen en las mesas directivas de los cuerpos colegiados. Según la Corte, la conformación pluralista de las comisiones tiene como consecuencia “[...] *que con frecuencia se presenten opiniones diversas acerca de los temas sobre los cuales se ha de decidir*”.<sup>23</sup> Es decir que, una conformación pluralista garantiza el pluralismo. Esto es así, porque –como se mencionó anteriormente– las mesas directivas tienen un gran poder sobre el procedimiento para adelantar los debates y tomar las decisiones en el Legislativo. Dado que de este modo las mesas pueden influir en ocasiones en el contenido mismo de la decisión, es importante que las minorías participen para evitar la parcialidad de las Mesas Directivas.<sup>24</sup>

Ahora bien, en el ámbito de los cuerpos colegiados este pluralismo puede darse con distinto nivel de profundidad. Así, puede existir un pluralismo político “débil” que se caracteriza por la representación de varios partidos en los cuerpos colegiados, pero que no necesariamente encarnan diversos intereses e ideologías. En contraste, hablamos de un pluralismo político fuerte cuando, además de la pluralidad de partidos, los mismo reflejan efectivamente “dos modos de realizar la actividad política” bajo el esquema gobierno - oposición.

---

<sup>21</sup> Corte Constitucional, sentencia T-983A de 2004.

<sup>22</sup> Corte Constitucional, sentencia C-169 de 2001.

<sup>23</sup> Corte Constitucional, sentencia C-011 de 1997.

<sup>24</sup> En la sentencia C-816 de 2004 –que declaró la inconstitucionalidad del Estatuto Antiterrorista– la Corte Constitucional planteó que la Mesa Directiva levantó la sesión, y no cerró la votación, porque todos los miembros de la Mesa Directiva apoyaban el proyecto. Agregó la corporación, que este hecho “[...] pone en evidencia que existía de parte de los miembros de dicha Mesa Directiva un interés compartido en que el proyecto fuese aprobado”. Corte Constitucional, sentencia C-816 de 2004.

De acuerdo con esta perspectiva, es preciso entender que cuando la Constitución establece que los partidos y movimientos minoritarios participarán en las mesas directivas se refiere a los actores políticos minoritarios que en realidad garantizan el pluralismo político “fuerte”, a saber, los partidos y movimientos minoritarios discrepantes.

### 3.2.3. La insuficiencia del criterio numérico

Para comprender la insuficiencia de este criterio para determinar el alcance de las categorías de mayoría y minoría al interior del Congreso, es conveniente efectuar una breve explicación acerca del modo en que dichas categorías se construyen en el marco de un escenario pluripartidista en el que los partidos que tienen representación en el Congreso se alinean en virtud de su posición frente al gobierno.

Los partidos políticos son unos de los actores políticos más importantes de una democracia en tanto son los que canalizan los distintos intereses e ideologías de una sociedad y de este modo garantizan el pluralismo político.<sup>25</sup> Así lo establece la ley 130 de 1994 (art. 2) cuando plantea que “[l]os partidos son instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación” (subrayas fuera del original). La Corte Constitucional también ha reconocido que el régimen de partidos contribuye a garantizar el pluralismo político.<sup>26</sup>

A pesar de lo anterior, y si bien los partidos contribuyen a garantizar el pluralismo político, también es cierto que la existencia de varios partidos no siempre “refleja el pluralismo político”. Esto es así, porque los distintos partidos políticos que componen el sistema de partidos pueden compartir intereses e ideologías.

No basta entonces la existencia de un sistema pluripartidista para garantizar el pluralismo político en una sociedad. Es preciso además que dichos partidos representen diversas posturas en relación con la forma como debe ser gobernada la sociedad y que, en el ámbito específico de la actividad parlamentaria, representen distintas posturas en relación con el gobierno nacional. Esta es precisamente la dinámica gobierno-oposición que protege la Constitución (art. 112).<sup>27</sup> La Corte Constitucional ha planteado al respecto que “[l]a oposición política es una consecuencia directa del valor del pluralismo (C.P. art. 1) y del derecho al disenso”.<sup>28</sup> La Corte, entonces, reconoce que la oposición también promueve el

---

<sup>25</sup> Al respecto véanse: Sartori, Giovanni (1980). *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*, Alianza, Madrid. Nohlen, Dieter. 1994. *Sistemas electorales y partidos políticos*. FCE-UNAM. México, 1994. Duverger, Maurice. 2002. *Los partidos políticos*. FCE, España.

<sup>26</sup> En la sentencia C-089 de 1994, la Corte Constitucional planteó que “[c]on la constitucionalización de los partidos se pretende, entonces, establecer reglas de juego que permitan mejorar las condiciones de competencia pluralista, fundamento del sistema democrático”.

<sup>27</sup> La Constitución –luego del Acto Legislativo 1 de 2003- establece que son partidos de oposición quienes se declaren como tales.

<sup>28</sup> Corte Constitucional, sentencia C-089 de 1994.

pluralismo político. Y ha dicho además que la dinámica gobierno-oposición muestra “*dos modos de realizar la actividad política (CP art. 40)*”.<sup>29</sup> Estos modos de hacer política se reflejan en la existencia de dos grandes bloques parlamentarios que agrupan y caracterizan a los distintos partidos y movimientos políticos.

Ahora bien, estas agrupaciones al interior del Parlamento inciden en la configuración de las mayorías y minorías. De este modo, puede suceder que partidos o movimientos que tienen una representación minoritaria en el Congreso terminen haciendo parte del bloque parlamentario mayoritario. Bajo estas circunstancias, el criterio numérico revela su insuficiencia para garantizar el pluralismo en las mesas directivas, pues bajo este podría suceder que las mesas terminen constituidas únicamente por partidos pertenecientes al bloque parlamentario mayoritario. Así, pese a que se garantizaría la participación de un partido minoritario, las ideas e intereses de la minoría discrepante no estarían efectivamente representados y, en este sentido, la mesa no tendría una conformación plural.

#### *3.2.4. El alcance del concepto de minoría en oposición*

Hasta aquí hemos apoyado la idea de que los partidos y movimientos minoritarios que tienen derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados según lo dispuesto en el artículo 112 de la Constitución, son aquellos que están en oposición. Ahora bien, considerando que el sentido de la oposición es el de ser una fuerza política discrepante frente a quienes ejercen efectivamente el poder, es posible distinguir dos formas de ésta: oposición frente al gobierno y oposición frente a las mayorías parlamentarias.

La situación usual es que ambas formas coincidan. De hecho, en un sistema parlamentario tal correspondencia es la forma típica. Según lo explica la Corte, este sistema político “*se basa en el principio de contar con un Gobierno que goza con el apoyo de una mayoría parlamentaria y una minoría organizada en bancada, respetada, representativa, que constituye una alternativa de gobierno*”<sup>30</sup> y, en tal sentido, “*el papel del partido mayoritario en el Parlamento es mantener en el poder al Gabinete, ayudándole a realizar el mandato parlamentario*”<sup>31</sup>. De acuerdo con esto, en el sistema parlamentario el partido mayoritario coincide con el partido de gobierno, mientras que el partido minoritario coincide con el partido de oposición al gobierno y, de este modo, la oposición frente al gobierno coincide con la oposición frente a las mayorías parlamentarias. Esta tendencia se explica por una de las grandes diferencias de los sistemas parlamentarios con los sistemas presidenciales. Conforme a las presentaciones clásicas en el tema, los regímenes parlamentario y presidencial son variantes de las democracias y sus diferencias derivan de las distintas relaciones que existen en ambos sistemas entre el parlamento y el gobierno: así, en el régimen presidencial la composición del Ejecutivo no depende del parlamento, ya que tanto el presidente como los congresistas son elegidos directamente por la ciudadanía por un periodo fijo. En cambio, en el régimen parlamentario la composición del gobierno

---

<sup>29</sup> *Ibíd.*

<sup>30</sup> Corte Constitucional, sentencia C-342 de 2006.

<sup>31</sup> *Ibíd.*

depende de la del parlamento, pues este último es el que se encarga de nombrar al primer ministro por la regla de mayoría.<sup>32</sup>

En el caso de los sistemas presidenciales, la correspondencia entre ambos tipos de oposición es contingente y, por tanto, no siempre la oposición al gobierno coincide con la oposición a las mayorías parlamentarias. Así por ejemplo, en el caso colombiano una excepción reciente a la tendencia histórica de correspondencia entre estas dos categorías es el gobierno de Andrés Pastrana (1998 – 2002), durante el cual la oposición al gobierno, representada en el partido liberal, constituía la mayoría parlamentaria.

Ahora bien, de conformidad con la interpretación teleológica sugerida en esta intervención, debe considerarse que el artículo 112 de la Constitución protege ambos tipos de oposición. Es fundamental para la vigencia del principio democrático que los partidos de oposición al gobierno estén rodeados de garantías especiales que les permitan ejercer libre y efectivamente su papel de control político del gobierno. Pero así mismo es fundamental que a la oposición frente a las mayorías parlamentarias –bien sea que ésta coincida o no con la oposición frente al gobierno– se le garantice el derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados pues de otro modo no se aseguraría la conformación plural de éstas.

En resumen, la Constitución protege a las minorías de oposición con el objetivo de materializar un valor superior: el pluralismo político.

#### **4. Recomendaciones**

En virtud de las anteriores consideraciones, estimamos que el párrafo del artículo 40 de la Ley 5ª de 1992 debe ser declarado inexecutable por cuanto vulnera de modo manifiesto el artículo 112 de la Constitución, tanto por razones de fondo, como de procedimiento (reserva de ley). Igualmente, ante la ausencia de una ley estatutaria que regule la representación de los partidos y movimientos minoritarios en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, consideramos que sería oportuno que la Corte fijara el alcance del artículo 112 de la Carta. Para tal efecto, sería recomendable que tuviera en cuenta la interpretación aquí defendida, según la cual los partidos y movimientos minoritarios que tienen derecho a participar en la mesa directivas son aquellos que efectivamente pueden garantizar el pluralismo político en éstas, a saber, aquellos que además de estar en desventaja numérica, se encuentren en la oposición al gobierno o a las mayorías parlamentarias.

De los Honorables Magistrados,

---

<sup>32</sup> Duverger, Maurice. *Instituciones política y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1970. Hauriou, André, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Paris, Montchrestien, 1968.

Rodrigo Uprimny Yepes  
C.C. No. 79.146.539 de Usaquén  
Director  
Centro de Estudios de Derecho,  
Justicia y Sociedad DeJuSticia

Javier E. Revelo Rebolledo  
C.C. No. 80.199.746 de Bogotá  
Investigador  
Centro de Estudios de Derecho,  
Justicia y Sociedad DeJuSticia

Luz María Sánchez Duque  
C.C. No. 30.233.501 de Manizales  
Investigadora  
Centro de Estudios de Derecho,  
Justicia y Sociedad DeJuSticia

Nelson Camilo Sánchez León  
C.C. No. 11.203.155 de Chía  
Investigador  
Centro de Estudios de Derecho,  
Justicia y Sociedad DeJuSticia