

Expediente: D-9731

Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla

Bogotá, D.C.,

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
Palacio de Justicia
Calle 12 No. 7 - 65

Referencia: Expediente: D-9731

Magistrado Sustanciador: Doctor Nilson Pinilla Pinilla

Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo
01 de 2009 *“Por el cual se modifican y adicionan unos
artículos de la Constitución Política de Colombia”* (parcial)

Respetados Señores Magistrados:

CARLOS ALBERTO BAENA LÓPEZ, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79'432.123 expedida en Bogotá, MANUEL ANTONIO VIRGÜEZ PIRAQUIVE titular de la cédula de ciudadanía número 72'162.878 de Barranquilla, y PLINIO ALARCÓN BUITRAGO, en calidad de apoderado del doctor JUAN FERNANDO LONDOÑO OSORIO, portador de la cédula de ciudadanía 18'593.585 de Santa Rosa de Cabal (Risaralda), ciudadanos colombianos, con domicilio en el Distrito Capital, respetuosamente presentamos ante ustedes acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 40, numeral 9; 95, numeral 7; y 241, 242 y 379 de la Carta Política, corregida de conformidad con lo ordenado por el auto emitido por el Señor Magistrado sustanciador Dr. Nilson Pinilla Pinilla, el pasado 15 de julio de 2013, actuación incorporada por la Secretaría General de la Corte Constitucional, en el estado No. 100 de fecha 17 de julio de los corrientes.

En atención a lo ordenado por el Auto del 15 de julio de 2013, el Decreto 2067 de 1991 y a lo señalado por la jurisprudencia constitucional, se exponen a continuación los apartes de obligatoria observancia en este tipo de acciones:

1. Normas acusadas como inconstitucionales

1.1. Transcripción de los artículos 108 y 263 de la Constitución Política de Colombia, modificados por los artículos 2 y 11 del Acto Legislativo 1 de 2009. Se acusan como inconstitucionales los apartes subrayados:

Artículo 2° del Acto Legislativo 1 de 2009. El artículo 108 de la Constitución Política quedará así:

El Consejo Nacional Electoral reconocerá Personería Jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.

También será causal de pérdida de la Personería Jurídica de los partidos y movimientos políticos si estos no celebran por lo menos durante cada dos (2) años convenciones que posibiliten a sus miembros influir en la toma de las decisiones más importantes de la organización política.

Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones. Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.

Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.

Toda inscripción de candidato incurso en causal de inhabilidad, será revocada por el Consejo Nacional Electoral con respeto al debido proceso.

Los Estatutos de los Partidos y Movimientos Políticos regularán lo atinente a su Régimen Disciplinario Interno. Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo Partido o Movimiento Político o grupo significativo de ciudadanos actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas.

Los Estatutos Internos de los Partidos y Movimientos Políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen y podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del Congresista, Diputado, Concejal o Edil por el resto del período para el cual fue elegido.

Los Partidos y Movimientos Políticos que habiendo obtenido su Personería Jurídica como producto de la circunscripción especial de minorías étnicas podrán avalar candidatos sin más requisitos que su afiliación a dicho partido, con una antelación no inferior a un año respecto a la fecha de la inscripción. (Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-702 de 2010)

Parágrafo Transitorio. Para las elecciones al Congreso de la República a celebrarse en 2010, el porcentaje a que se refiere el inciso primero del presente artículo será del dos por ciento (2%), y no se requerirá del requisito de inscripción con un año de antelación del que habla el inciso 8°.

Artículo 11 del Acto Legislativo 1 de 2009. El artículo 263 de la Constitución Política quedará así:

Para todos los procesos de elección popular, los Partidos y Movimientos Políticos presentarán listas y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva elección.

Para garantizar la equitativa representación de los Partidos y Movimientos Políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las Corporaciones Públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al tres por ciento (3%) de los sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cuociente electoral en el caso de las demás Corporaciones, conforme lo establezcan la Constitución y la ley.

Cuando ninguna de las listas de aspirantes supere el umbral, las curules se distribuirán de acuerdo con el sistema de cifra repartidora.

La ley reglamentará los demás efectos de esta materia.

Las listas para Corporaciones en las circunscripciones en la que se eligen hasta dos (2) miembros para la correspondiente Corporación, podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos. En las circunscripciones en las que se elige un miembro, la curul se adjudicará a la lista mayoritaria. En las circunscripciones en las que se eligen dos miembros se aplicará el sistema de cuociente electoral entre las listas que superen en votos el 30% de dicho cuociente.

Parágrafo Transitorio. Para las elecciones al Congreso de la República a celebrarse en 2010, el porcentaje a que se refiere el inciso 2o del presente artículo será del dos por ciento (2%).

1.2. Apartes específicos que se acusan como inconstitucionales:

La acusación de inconstitucionalidad recae directamente sobre los siguientes textos normativos.

1.2.1. El texto subrayado del primer inciso del artículo 2 del acto legislativo 1 de 2009, el cual modificó el artículo 108 de la Constitución:

ARTICULO 108. Modificado por el art. 2, Acto Legislativo 01 de 2009: El Consejo Nacional Electoral reconocerá Personería Jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.

[...]

1.2.2. El texto subrayado del parágrafo transitorio del artículo 2 del acto legislativo 1 de 2009, el cual modificó el artículo 108 de la Constitución:

“ARTICULO 108. Modificado por el art. 2, Acto Legislativo 01 de 2009: Parágrafo Transitorio. Para las elecciones al Congreso de la República a celebrarse en 2010, el porcentaje a que se refiere el inciso primero del presente artículo será del dos por ciento (2%), y no se requerirá del requisito de inscripción con un año de antelación del que habla el inciso 8°.

1.2.3. El texto subrayado del segundo inciso del artículo 11 del acto legislativo 1 de 2009, el cual modificó el artículo 263 de la Constitución Política:

ARTICULO 263. Modificado por el art. 11, Acto Legislativo 01 de 2009:

[...]

Para garantizar la equitativa representación de los Partidos y Movimientos Políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las Corporaciones Públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al tres por ciento (3%) de los sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cuociente electoral en el caso de las demás Corporaciones, conforme lo establezcan la Constitución y la ley.

[...]

1.2.4. El texto subrayado del párrafo transitorio del artículo 11 del acto legislativo 1 de 2009, el cual modificó el artículo 263 de la Constitución Política:

Parágrafo Transitorio. Para las elecciones al Congreso de la República a celebrarse en 2010, el porcentaje a que se refiere el inciso 2° del presente artículo será del dos por ciento (2%).

2. Pretensiones en relación con las normas acusadas.

Se presenta una petición principal y dos subsidiarias, en relación con las normas acusadas.

2.1. Pretensión principal

Esta demanda concreta sus pretensiones, principalmente, en declarar inexecutable por sustitución constitucional las siguientes expresiones:

- 2.1.1. “no inferior al tres por ciento (3%) de los de los votos emitidos válidamente”, contenida en el primer inciso del artículo 2 del acto legislativo 1 de 2009, el cual modificó el artículo 108 de la Constitución.
- 2.1.2. “Transitorio” y “a celebrarse en 2010”, contenidas en el párrafo transitorio del artículo 2 del acto legislativo 1 de 2009, el cual modificó el artículo 108 de la Constitución.
- 2.1.3. “que no podrá ser inferior al tres por ciento (3%)”, contenida en el segundo inciso del artículo 11 del acto legislativo 1 de 2009, el cual modificó el artículo 263 de la Constitución Política; y
- 2.1.4. “Transitorio” y “a celebrarse en 2010”, contenidas en el párrafo transitorio del artículo 11 del acto legislativo 1 de 2009, el cual modificó el artículo 263 de la Constitución Política.

2.2. Primera pretensión subsidiaria

En caso de no acceder a la declaratoria de inexecutable de los textos indicados, se solicita como pretensión subsidiaria, que se emita un fallo modulado, el cual disponga declarar que:

- 2.2.1. La vigencia de los párrafos transitorios demandados del Acto Legislativo 01 de 2009, incorporados a los artículos 108 y 263 de la Constitución, es ultractiva. En virtud de ella, los movimientos y partidos políticos que cumplieron las condiciones previstas en esos párrafos para las elecciones de 2010, consolidaron su situación, conservan su personería jurídica y el derecho de postulación política, con la sola condición de mantener ese resultado del dos por ciento del total de los votos válidos en las elecciones de 2014 y sucesivas.
- 2.2.2. El porcentaje de votación válida no inferior al tres por ciento (3%), requerida en el primer inciso del artículo 108, es exigible para los movimientos y partidos políticos que se constituyan para participar en las elecciones al Congreso de la República a partir del año 2014, pero no para los ya constituidos y reconocidos.
- 2.2.3. El porcentaje de votación válida no inferior al tres por ciento (3%), requerida en el segundo inciso del artículo 263, es exigible para los movimientos y partidos políticos que se constituyan para participar en las elecciones al Congreso de la República a partir del año 2014, pero no para los ya constituidos y reconocidos.

2.3. Segunda pretensión subsidiaria

2.3.1. Declarar la omisión relativa de emitir norma constitucional transitoria que regule la participación de movimientos y partidos políticos distintos a los mayoritarios, necesaria por la ausencia de previsiones constitucionales ante la no expedición de la reglamentación estatutaria del artículo 112 de la Constitución Política (en lo relacionado con la ausencia del estatuto de la oposición y las minorías) y de los actos legislativos 3 de 2005 y 1 de 2009 (en lo relacionado con las circunscripciones de minorías étnicas, políticas y de colombianos residentes en el exterior o circunscripción internacional), lo cual impide la aplicación de los apartes demandados que exigen votación válida no inferior al tres por ciento (3%) (requerida en el primer inciso del artículo 108 y en el segundo inciso del artículo 263), ante la desatención de lo dispuesto en las sentencias C-702 de 2010 y C-490 de 2011, que por razón lógica y cronológica no está subsanada por la ley 5 de 1992, la ley 649 de 2001 ni la ley 1475 de 2011, ni por disposición constitucional alguna.

2.3.2. Suplir la omisión relativa, ordenando la inaplicación transitoria de los apartes que fijan el porcentaje de votación válida no inferior al tres por ciento (3%), requerido en el primer inciso del artículo 108 y en el segundo inciso del artículo 263 demandados, durante el proceso electoral de 2014 y hasta cuando se expidan los estatutos y leyes de la oposición, de las circunscripciones de minorías étnicas, políticas y de colombianos residentes en el exterior o circunscripción internacional,

con el fin de admitir la participación de los partidos y movimientos políticos no mayoritarios, que de lo contrario son excluidos de la democracia colombiana.

2.3.3. Exhortar al Congreso de la República y al Gobierno Nacional para emitir la legislación estatutaria del artículo 112 de la Constitución Política, en lo relacionado con la expedición del estatuto de la oposición y las minorías, y de los actos legislativos 3 de 2005 y 1 de 2009, en lo relacionado con las circunscripciones de minorías étnicas, políticas y de colombianos residentes en el exterior o circunscripción internacional.

3. Señalamiento de las normas constitucionales que se consideran infringidas

Las disposiciones demandadas violan el artículo 374 de la Constitución por cuanto con su expedición el Congreso desbordó la competencia para reformar la Carta Política, y en lugar de ello la sustituyó.

En la medida que los apartes demandados incrementan cuotas o porcentajes mínimos de votación para dos fines, la conservación de personería jurídica y el logro de representación política, de forma injustificada, excluyente y restrictiva para los partidos y movimientos políticos no mayoritarios, infringe la identidad constitucional contenida en principios, valores y derechos considerados consustanciales a la Carta Política, tal como se demuestra en el test de sustitución y en el test de efectividad que se presenta en el aparte siguiente.

El Congreso asumió atribuciones del poder constituyente originario, sustituyendo, o derogando la Constitución de 1991 por otra parcialmente diferente, y desconoció de forma significativa la identidad constitucional que se incorpora en el principio de pluralismo, desarrollado y vinculado con los siguientes:

- El principio democrático, de soberanía, participativo y pluralista de la República de Colombia (Artículos 1, 2 y 3), incluyendo los aspectos de separación de poderes y de alternación en el ejercicio del poder político.
- El principio de autonomía territorial en relación con la representación política y la composición de sus corporaciones y autoridades. (Artículos 1, 260, 287, 299, 303, 312, 314, 318 y, 323).
- El principio de la igualdad, la prohibición de la discriminación y la universalidad y generalidad que deben tener las disposiciones Constitucionales (Artículo 13).
- El principio de participación (incluyendo el reconocimiento y respeto a la personalidad jurídica (Artículo 14) y al derecho de asociación (Artículo 38)) y representación política, en especial de las minorías y partidos y movimientos políticos no mayoritarios (Artículos 40, 95, 107 - primer inciso, 112, 171, 172, 176, 177, 179, 260).

El desconocimiento de la identidad constitucional al sustituir parcialmente los principios, valores y derechos anteriores se extiende en contra de contenidos equivalentes, tales como los expresados en los siguientes artículos de:

- La Declaración Universal de Derechos Humanos:

Artículo 1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 6. Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Artículo 7. Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

Artículo 20. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

Artículo 21. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966. Ratificado por Colombia en 1969, previa aprobación por el Congreso de la República mediante la Ley 74 de 1968, el cual entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

Artículo 16

Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Artículo 22

Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.

El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

[...]

Artículo 25

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

- La Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en San José, Costa Rica, en 1969.

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. [...]

Artículo 16. Libertad de Asociación

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.

2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Artículo 24. Igualdad ante la Ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

Las vulneraciones enunciadas, sustituyen el orden jurídico constitucional y lo colocan en un estado de incoherencia y falta de plenitud, dadas las derogatorias, contradicciones y omisiones que se explican con detenimiento en el numeral quinto de esta demanda, titulado Razones de la violación constitucional.

4. Competencia de la Corte Constitucional

4.1. Competencia de la Corte para declarar la inexequibilidad de actos legislativos, por vicios de procedimiento

Las razones por las cuales la Corte es competente para conocer de la demanda son las siguientes, relacionadas con las funciones de esa máxima corporación, el vicio procedimental y la no caducidad de la acción.

4.1.1. Funciones y naturaleza del control de constitucionalidad ejercido por la Corte Constitucional

Señala el artículo 241 de la Constitución Política, que “A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.”

En el presente caso se somete a estudio una demanda de inconstitucionalidad, promovida por tres ciudadanos, en contra de un Acto Legislativo, emanado del Congreso de la República, y que constituye uno de los mecanismos reformativos de la Constitución.

Esta demanda se orienta a que la honorable Corte Constitucional declare la inexequibilidad de varios apartes de la Carta Política, modificados por el Acto Legislativo 1 de 2009, porque en su expedición el Congreso, obrando como constituyente derivado o constituido, desbordó sus atribuciones, arrogándose la facultad de sustituir la Constitución de 1991 en varios de sus apartes, lo cual está reservado solamente al poder constituyente originario.

La propia jurisprudencia de la Corte ha construido la distinción entre la reforma y la sustitución de la Constitución y en sus decisiones e incluso inhibiciones, ha dejado sentada la potestad que reside en este órgano para conocer y fallar en esos eventos. Así lo ilustran la sentencia C-551 de 2003 (estudió una iniciativa legal por la cual se buscaba convocar al pueblo a un referendo para someter a su consideración un proyecto de reforma constitucional), la C-1040 de 2005 (sobre el Acto Legislativo que adoptó la primera reelección), las C-986 de 2006, C-153, C-178, C-180, C-216 y C-293 de 2007 (todas acerca del Acto Legislativo 01 de 2005, sobre el régimen pensional), la C-588 de 2009 (que declara la inexequibilidad del Acto Legislativo 1 de 2008, sobre carrera administrativa); la C-141 de 2010 (Sobre el proyecto de ley de convocatoria a referendo de iniciativa popular para definir una segunda reelección); la C-574 de 2011(sobre el artículo 1 del Acto Legislativo No 2 de 2009, acerca del porte y consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas); la C-249 de 2012 (estudia el Acto Legislativo 4 de 2011, acerca de la carrera administrativa); C-317 de 2012 (analiza el Acto Legislativo 05 de 2011, sobre el sistema de regalías), C-288 de 2012 (acerca del Acto Legislativo 3 de 2011, sobre sostenibilidad fiscal), y C-846 y C-1056 de 2012 (relacionadas con el Acto Legislativo 1 de 2011, sobre el conflicto de intereses de los congresistas en la discusión y votación de actos legislativos), entre otras.

A partir de los referentes jurisprudenciales anteriores, se concluye que la presente demanda, en contra del Acto Legislativo 1 de 2009, por invocar la existencia de un vicio de procedimiento, en la modalidad de competencia, puede ser conocida y fallada de fondo por la Corte, por cuanto la Corporación ha reafirmado su atribución para conocer y decidir de en estos eventos.

Por otra parte, la demanda no cuestiona el contenido material del Acto Legislativo, ni pide incurrir en ese juicio ni en uno de intangibilidad, sino que expone el vicio de competencia, para cuya evaluación la Corte Constitucional se encuentra explícita y plenamente autorizada.

Con base en lo expuesto, se concluye que la Honorable Corte Constitucional se encuentra funcionalmente autorizada para admitir, conocer y fallar de fondo la presente demanda.

4.1.2. El vicio de procedimiento, las diferencias entre vicios de forma y de competencia y la no caducidad de estos últimos.

El Vicio de procedimiento, sus subclases y efectos de la diferenciación entre vicios de forma y de competencia

El vicio que se invoca corresponde al de procedimiento y, específicamente, a una de sus subclases que es el vicio de competencia. De este modo se cumple con lo requerido para habilitar la competencia de la Corte, en la medida que puede decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad, “sólo por vicios de procedimiento en su formación.”

Es de destacar que la Constitución precisa en la definición de competencias o funciones de la Corte, la capacidad de decidir demandas contra actos reformativos de la Constitución, incluidos los actos legislativos, solo por vicios de procedimiento. Sin embargo, los vicios de procedimiento, según lo indicado por la misma Corte, son de dos tipos: de forma y de competencia: “Si bien la Constitución le confiere a la Corte Constitucional competencia para decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Carta, sólo por vicios de procedimiento en su formación, **cuando la misma le asigna el control de los vicios de procedimiento en la formación de una reforma constitucional, no sólo le atribuye el conocimiento de la regularidad del trámite como tal, sino que también le confiere competencia para que examine si el constituyente derivado, al ejercer el poder de reforma, incurrió o no en un vicio de competencia**, de donde se deduce que el parámetro para controlar la constitucionalidad de los actos reformativos de la Carta está conformado por las disposiciones del Título XIII de la Constitución, que constituyen una limitación competencial del poder de revisión, por la cual, so pretexto de la reforma, el constituyente derivado o secundario no puede sustituir la Carta, porque, en tal caso, asumiría funciones propias del constituyente originario o primario. También constituyen parámetros de control los preceptos constitucionales y orgánicos pertinentes y las normas constitucionales que regulan la competencia en materia de reforma constitucional. (Sentencia C-588 de 2009)

La diferenciación entre vicios de forma y de competencia, es reiterada, por ejemplo, en la sentencia C- 141 de 2010: “[...] la competencia es presupuesto de la forma, puesto que a ésta sólo puede acceder el sujeto calificado para verter en ella el contenido que de ese modo cobra significación jurídica, precisándose que el poder de reforma, por ser un poder constituido, tiene límites materiales, pues la facultad de reformar la Constitución no contiene la posibilidad de derogarla, subvertirla o sustituirla en su integridad, planteamiento que según la misma providencia, remite a uno de los problemas más complejos de la teoría y la práctica constitucionales, porque implica la necesidad de definir cuál es el papel del pueblo, como poder constituyente originario y depositario de la soberanía, una vez que éste ha dictado la Constitución, pues como poder constituyente originario radicado en el pueblo, no está entonces sujeto a límites jurídicos, y comporta un ejercicio pleno del poder político de los asociados, siendo sus actos fundacionales, pues por medio de ellos se establece el orden jurídico. El poder de reforma o poder constituyente derivado, por su parte, se refiere a la capacidad que tienen ciertos órganos del Estado de modificar una Constitución existente, pero dentro de los cauces determinados por la Constitución misma, por lo que se trata de un poder establecido por la Constitución, que se ejerce bajo las condiciones fijadas por la misma que comprenden competencia, procedimientos, etc., siendo en consecuencia derivado, limitado y sujeto a controles. **Los límites al poder de reforma no sólo son los formales derivados de las reglas procedimentales establecidas por la Constitución y las normas legales, sino también los que se derivan del alcance de su competencia, cual es reformar la Constitución.**”

Esta distinción entre vicios de forma y de competencia, tiene efectos fundamentales en el alcance de la decisión de la Corte. Al distinguir entre vicios de competencia y de forma, no se limita a hacer una diferenciación conceptual simplemente, sino que admite que según se trate de uno u otro, habrá diferencias en lo relativo al análisis. En los vicios formales se concentra en revisar el trámite, mientras que en los de competencia, cuando se trata de actos legislativos o leyes de convocatoria a referendo, juzga si el Congreso, actuando como Constituyente derivado, respetó su atribución de reforma o la excedió, sustituyendo o derogando. En este último caso, el proceso de juzgamiento confronta la identidad originaria de la Constitución y evalúa si fue desconocida o respetada por el acto modificatorio.

Esa diferenciación entre los vicios de competencia y de forma, también tiene efectos sobre las reglas de caducidad, en un aspecto que es necesario someter a mayor profundización por parte de la Corte, pues al lado de sus decisiones acerca de que inexorablemente las acciones en contra de actos legislativos deben presentarse dentro del año siguiente a su promulgación, también existe cuantiosa jurisprudencia de la Corte y específicas disposiciones constitucionales que permiten concluir que la acción de inconstitucionalidad contra actos legislativos por vicios de competencia no caduca después del año de promulgación. Como sustento de este último aspecto, se desarrollan los apartes siguientes, con el fin de demostrar que en la presente acción no ha operado la caducidad

La diferencia entre vicios de forma y de competencia en relación con el saneamiento y la caducidad. Improcedencia de aplicaren este caso la caducidad prevista en el artículo 242, numeral 3

El vicio de forma ha sido definido por la Corte, en la Sentencia C-1177 de 04, al decir: “Los vicios de forma están constituidos por todas **aquellas irregularidades en que se incurre durante el trámite o proceso legislativo, materializados en la omisión o quebrantamiento de cualquiera de los requisitos extrínsecos impuestos por el orden jurídico al proceso de formación y aprobación de las leyes, y que tienden a afectar de manera parcial o definitiva la eficacia y validez de la mismas en cuanto a la solemnidad viciada.** Ciertamente, en oposición a los vicios materiales o de fondo, que se predicen de la esencia del acto jurídico y que sí afectan su contenido, **los vicios de forma se limitan a desconocer aspectos rituales** que, aunque fundamentales al proceso legislativo, están circunscritos al ámbito del debate, aprobación y promulgación de las leyes y no a su contenido propiamente dicho, por lo que **se reputan defectos menores que por su naturaleza y por razones de seguridad jurídica pueden sanearse con el transcurso del tiempo.**”

El vicio de inconstitucionalidad por incompetencia, toma un carácter preciso desde el año 2003. En la sentencia C-551 de 2003, la Corte le adjudica una doble proyección, al decir: “Ahora bien, un vicio de competencia se proyecta tanto sobre el contenido material de la disposición controlada, como sobre el trámite, pues es un pilar básico de ambos, ya que para que un acto jurídico expedido por una autoridad pública sea regular y válido es necesario que la autoridad realice el trámite señalado por el ordenamiento, pero que además esté facultada para dictar ciertos contenidos normativos.”

Esa doble proyección confirma su carácter procedimental, y niega que sobre la competencia recaiga una identidad simplemente formal que excuse del estudio de la constitucionalidad, luego de superado un año de la promulgación.

La falta de competencia no es entonces un vicio formal. La discusión jurisprudencial sobre la distinción entre la falta o vicio de competencia y los vicios de forma, tiene orígenes desde las sentencias C-546 de 1993, C-531 de 1995, C-600-A de 1995, y se ha complementado con otras como las C-1161 de 2000, C-1177 de 2004, C-812 de 2009 y C-102 de 2011. Con base en ellas puede afirmarse que existe una línea jurisprudencia incuestionable, que distingue entre vicios de forma y de competencia, y que aplica la caducidad de un año para los primeros y no para los segundos.

En la sentencia C-546 de 1993, indicó la Corte Constitucional que: “El artículo 242-3 de la Carta Política que establece un término de caducidad para las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma, no comprende, en modo alguno, aquellas que se dirigen a atacar el acto por desbordamiento en el ejercicio de la competencia. Y no podría hacerlo, porque si la indebida elección de forma para la producción del acto, cumplido por quien tiene competencia, se reputa un vicio menor, saneable por el transcurso del tiempo, la falta de capacidad para producirlo no puede ser saneada por esa vía, pues no puede producir efectos jurídicos un acto que sólo lo es en apariencia por carecer, ab-initio, del presupuesto esencial para surgir el mundo del derecho: la competencia, precedente obligado del uso de la forma.” (Sentencia C-546 de 1993 Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ).

En la Sentencia C-531 de 1995, volvió la Corte a insistir en la diferencia entre vicios de forma y de competencia, y en concluir que a estos últimos no se les aplica la caducidad de un año: “**La violación de la regla de unidad de materia puede además estar asociada a otros vicios que tampoco son de forma sino de competencia.** Así, el Congreso puede incorporar en un determinado proyecto materias cuya iniciativa es privativa del Ejecutivo. Por ende, **si la Corte admite que en esos casos la acción puede caducar, por considerar equivocadamente que se trata de un vicio de forma, la Corte estaría permitiendo que se mantuviera en el ordenamiento una norma que el Congreso no tenía competencia para expedir,** por cuanto sólo podía dictarla si el proyecto había sido presentado por el Gobierno Nacional. Ahora bien, en anteriores decisiones, esta Corporación ha señalado que **los vicios de competencia no son vicios de forma, por cuanto la competencia es el "presupuesto esencial que da, al funcionario o a la Corporación, legitimidad para acceder a la forma"**”

La sentencia C-600-A de 1995, ratificó la diferencia entre vicios de forma y de competencia e insistió en cómo no puede aplicarse la caducidad de la acción cuando el Congreso incurre en la expedición de un acto para el que carece de competencia. Aunque en este caso habló de leyes estatutarias, es procedente aplicar la misma lógica y con más rigor frente al Congreso, cuando se trata de actos legislativos que deberían reformar pero que realmente sustituyeron la Constitución, para lo cual carece de competencia: “**La violación de la reserva de ley orgánica no configura entonces un vicio de forma sino una falta de competencia,** puesto que el Congreso no puede tramitar y aprobar por medio del procedimiento y la forma de la ley ordinaria ciertas materias que la Constitución ha reservado al trámite y a la forma más exigentes de la ley orgánica. En efecto, **lo propio de un vicio formal es que la autoridad -en este caso el Congreso- está facultada para desarrollar ciertas regulaciones por medio de una determinada forma, y al utilizar esa forma incurre en irregularidades de trámite.** En cambio, la vulneración de la reserva de ley orgánica es una situación totalmente diferente, pues en esos casos el problema no está en la forma -que puede ser perfecta- sino en el hecho de que el Congreso está incorporando en una forma -la ley ordinaria- ciertos contenidos que la Constitución ha reservado para otra forma -la ley orgánica-. Esto configura un verdadero vicio material de competencia pues, como ya lo ha dicho esta Corporación, la competencia es el "presupuesto esencial que da, al funcionario o a la Corporación, legitimidad para acceder a la forma". Ahora bien, la violación de la reserva de ley orgánica implica precisamente que el Congreso no tiene la autorización constitucional -esto es, carece de competencia y de legitimidad- para utilizar la forma de la ley ordinaria para

materias que la Carta ha atribuido a la forma de la ley orgánica. Estamos pues en presencia de un vicio de competencia que, como esta Corporación ya lo ha señalado en anteriores decisiones, no es de forma [...]. Dijo entonces la Corte: "El artículo 242-3 de la Carta **Política que establece un término de caducidad para las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma, no comprende, en modo alguno, aquellas que se dirigen a atacar el acto por desbordamiento en el ejercicio de la competencia.** Y no podría hacerlo, porque si la indebida elección de forma para la producción del acto, cumplido por quien tiene competencia, se reputa un vicio menor, saneable por el transcurso del tiempo, la falta de capacidad para producirlo no puede ser saneada por esa vía, pues no puede producir efectos jurídicos un acto que sólo lo es en apariencia por carecer, ab-initio, del presupuesto esencial para surgir el mundo del derecho: la competencia, precedente obligado del uso de la forma".

En la sentencia C-1161 de 2000, la Corte destacó que "3- La Constitución establece que "las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto" (CP art. 242). Sin embargo, **esta Corte tiene bien establecido que los problemas de competencia no constituyen vicios de forma [...]** Se dijo además: "Los vicios de competencia no son vicios de forma: procedencia de un pronunciamiento de fondo. [...] **Ahora bien, en el presente caso, la acusación del actor no es por razones de forma sino de competencia, pues el demandante no impugna la manera como fueron aprobadas y promulgadas esas disposiciones sino que argumenta que el Presidente no podía expedir esas regulaciones por medio de un decreto ley, ya que estas materias, al estar relacionadas con el manejo de dinero captado al público, son propias de una ley marco.** Por consiguiente, el ataque del actor es que estos contenidos no pueden ser regulados por medio de un decreto ley, por lo cual se trata de una impugnación material por razones de competencia y no una acusación por vicios de forma. **La acción no se encuentra entonces caducada y procede un examen de fondo sobre esa acusación del demandante.**"

La sentencia C-1177 de 2004, reiteró la particularidad del vicio de competencia y su diferencia con el de forma, entre otros, al ser inaplicable la caducidad de un año, prevista por el artículo 242 numeral 3: "[...] cualquier desconocimiento de la regla de unidad de materia es por antonomasia un vicio de competencia con entidad sustantiva, ya que el vicio se predica directamente del propio contenido de la norma -al regular ésta un tema extraño al conjunto de la ley-, y que por tal razón no se encuentra sometido al término de caducidad de que trata el artículo 241 Superior (*sic*), pudiendo ser declarado en cualquier momento por el órgano a quien se le asigna el control de constitucionalidad de las leyes, siempre que medie petición ciudadana o tenga lugar el control automático o previo."

La Sentencia C-812 de 2009, insistió en que "Aunque la sentencia C-546/93 no se refirió específicamente al tema de la unidad de materia, fue la primera en señalar que **las extralimitaciones de la competencia del legislador no son vicio de forma, o en todo caso, no subsanables, y por lo tanto no aplica la caducidad.**"

La misma posición jurisprudencial que diferencia entre vicios de forma y de competencia, es reiterada en la sentencia C-102 de 2011, en la que nuestra máxima autoridad constitucional dijo: "Como se podrá observar enseguida, la Corte ha considerado que la vulneración al principio de unidad de materia constituye una extralimitación de la competencia del Congreso. Aunque la sentencia C-546/93 no se refirió específicamente al tema de la unidad de materia, fue la primera en señalar que **las extralimitaciones de la competencia del legislador no son vicio de forma, o en todo caso, no subsanables, y por lo tanto no aplica la caducidad.** Lo dijo en los siguientes términos:

"El artículo 242-3 de la Carta Política **que establece un término de caducidad para las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma, no comprende, en modo alguno, aquellas que se dirigen a atacar el acto por desbordamiento en el ejercicio de la competencia.** Y no podría hacerlo, porque **si la indebida elección de forma para la producción del acto, cumplido por quien tiene competencia, se reputa un vicio menor, saneable por el transcurso del tiempo, la falta de capacidad para producirlo no puede ser saneada por esa vía, pues no puede producir efectos jurídicos un acto que sólo lo es en apariencia por carecer, ab- initio, del presupuesto**

esencial para surgir el mundo del derecho: la competencia, precedente obligado del uso de la forma”

En síntesis, los vicios de forma y los de competencia son diferentes, según lo ha establecido la Corte Constitucional, tanto para los actos legislativos como para las leyes. Los primeros pueden ser saneados por el paso del tiempo, los segundos no, y por ende, es para los de forma que se aplica la caducidad de un año.

Si se incurre en vicios de competencia cuando se tramita y adopta una ley, éstos son insaneables, según ha quedado explícitamente establecido por la Corte en los fallos citados, cuyo carácter de precedente los hace de obligatoria observancia. La misma razón y conclusión de derecho corresponde aplicar por lógica, igualdad y relevancia del ordenamiento, cuando el vicio de competencia acaece en sustituciones de la Constitución, pues si ocurre un vicio formal éste será saneable, pero el de competencia que es insuperable en el trámite legal, es absolutamente imposible de obviar en la adopción de actos legislativos aunque haya transcurrido más de un año. Concluir otra cosa, sería dar mayor relevancia al cuidado constitucional de las leyes que al que a la Corte le corresponde proveer con tanta y mayor exigencia sobre las reformas constitucionales.

En síntesis, la diferenciación entre vicios de competencia y de forma ha conducido lúcidamente a la Corte al configurar una línea jurisprudencia con subreglas hoy incuestionables:

1. Los vicios de forma y los vicios de competencia son dos categorías diferentes.
2. El vicio de forma es saneable por el paso del tiempo.
3. El vicio de competencia no es saneable por el paso del tiempo.
4. Al vicio de forma le es aplicable la caducidad de un año prevista en el numeral 3 del artículo 242 de la Constitución, por orden explícita de esa norma.
5. Al vicio de competencia no le es aplicable la caducidad de un año prevista en el numeral 3 del artículo 242 de la Constitución, que explícitamente solo procede para vicios de forma.

Podría decirse que en lo relacionado con la caducidad de la acción por vicios de competencia en materia de actos legislativos, la línea jurisprudencial es clara en determinar la caducidad después del año de la publicación promulgación, pues en ese sentido hay distintos fallos. Sin embargo, lo expuesto hasta ahora en esta demanda, deja exhaustivamente demostrado que han corrido paralelas dos posiciones que la Corte está llamada a resolver, específicamente, porque la diferencia que ha construido y reiterado entre vicios de forma y de competencia, le impide aplicar coherentemente para estos últimos el artículo 242, en su numeral 3.

"ARTICULO 242. Los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional en las materias a que se refiere este título, serán regulados por la ley conforme a las siguientes disposiciones:
[...]

3. Las acciones por **vicios de FORMA caducan en el término de un año**, contado desde la publicación del respectivo acto."

Como la caducidad de un año es por vicios de forma, no se aplica a esta demanda en la que el vicio invocado es la competencia, y no podrá aplicarse esa norma como sustento de un eventual rechazo.

La corrección de la posición que en ocasiones anteriores ha asumido la Corte, de declarar la caducidad de acciones que se ocupan de actos legislativos acusados de sustituir la Constitución, cuando su presentación es posterior al año de publicación, invocando el artículo 242 numeral 3, es posible y necesaria. Primero, por su deber de salvaguardar la Constitución y por las reglas del precedente, del principio *pro actione*, del derecho a la igualdad y del acceso a la justicia. Segundo, porque "La propia Corte ha reconocido que el de sustitución de la Constitución no es un concepto completo, acabado o definitivamente agotado que permita identificar el conjunto total de hipótesis que lo caracterizan, puesto que las situaciones concretas estudiadas por la Corte sólo le han permitido a la Corporación sentar unas premisas a partir de las cuales, deberá avanzar en la difícil tarea de precisar los contornos de ese límite competencial al poder de reforma constitucional."

Respetuosamente se pide de la Corte, concluir que en la presente acción por vicios de competencia y no de forma, en contra de varios apartes del acto legislativo 1 de 2009, no procede la declaratoria de caducidad basada en el artículo 242, numeral 3 de la Constitución Política

Como se demostrará en el aparte siguiente, tampoco procede la declaratoria de caducidad sustentada en el segundo inciso del artículo 379 de la Constitución, pero ello se evidenciará en la sustentación siguiente.

Inexistencia de la caducidad prevista en el segundo inciso del artículo 379 de la Constitución Política, porque no le es aplicable a los actos legislativos, dada su exclusión del numeral 2 del artículo 241

Por otra parte, puede pretenderse fundar la caducidad de la acción en el artículo 379 constitucional, que señala:

"ARTICULO 379. Los Actos Legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto de convocación de la Asamblea Constituyente, sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en este título.

La acción pública contra estos actos sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación, con observancia de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 2."

Dos decisiones recientes de la Corte se ocuparon del tema de manera comprehensiva, concretamente el Auto 74 del 24 de abril de 2013 y la Sentencia C-395 de 2011. En el primero de ellos, se puntualizó: "[...], en la sentencia C-395 de 2011 la Corte Constitucional **debía abordar un problema sin precedentes en su jurisprudencia. Se demandaba el artículo 6° (parcial) del Acto Legislativo 01 de 2005, por un supuesto vicio de competencia, pero mucho después del año**

siguiente a la promulgación de dicha reforma. En la jurisprudencia constitucional se había aceptado que las reformas constitucionales podían demandarse mediante acción pública por vicios de competencia. **Pero en ninguna oportunidad se había resuelto que estas acciones estaban sometidas a la cláusula de caducidad del artículo 379 de la Constitución.** Era importante que la Sala Plena abordara ese punto. La demanda se admitió. Sin embargo, al igual que en los demás casos de acciones inoportunas, la Corte se abstuvo de emitir un pronunciamiento de fondo, excepto que en esa oportunidad se declaró competente para conocer de la demanda.”

Se destaca el auto 74 de 2013, por la calificación que la misma Corte hace de la sentencia C-395 de 2011 como precedente fundacional sobre la aplicación de la caducidad prevista en el artículo 379 de la Carta, a acciones contra actos legislativos, acusados de sustitución, y promulgados con antelación superior a un año con respecto a la presentación de la demanda. Al respecto, el fallo dijo que: “[...] cuando se trata de acciones públicas de inconstitucionalidad contra actos legislativos adoptados por el Congreso de la República, la caducidad opera inexorablemente cualquiera sea el vicio de que se trate y en consecuencia pierde la Corte Constitucional su competencia para pronunciarse de fondo, como quiera que el constituyente no distinguió entre los tipos de vicios que pueden presentarse a lo largo del trámite legislativo. Dada la contundencia del texto constitucional, no le es dable a esta Corporación pronunciarse de fondo en el asunto de la referencia.”

Con sumo respeto por las determinaciones de la Corte, y en atención al carácter rogado de la justicia constitucional, especialmente en materia de evaluación de exequibilidad, se solicita a la Corporación evaluar los siguientes argumentos que conducen a concluir que es jurídicamente obligatorio admitir y fallar de fondo la presente acción.

Primeramente, se destaca que, según lo dice la misma Corporación en el Auto 73 de 2013, al existir solo un fallo, de carácter inhibitorio, que se ocupó de “abordar un problema sin precedentes en su jurisprudencia”, consistente en la demanda de un Acto Legislativo, “por un supuesto vicio de competencia, pero mucho después del año siguiente a la promulgación de dicha reforma”, bien resulta necesario y procedente que la Corte revise y amplíe su análisis al respecto. Lo anterior, en aras de garantizar el debido ejercicio de sus funciones de guardia de la Carta, de avanzar en la consolidación de la atribución de decidir acciones por vicio de sustitución constitucional, y de asegurar la debida aplicación del texto constitucional.

Tres razones sustentan la inexistencia de la caducidad de la acción en el presente caso, y son ellas: (i) el contenido literal del artículo 379 y su integración normativa con otras disposiciones constitucionales, en especial con el numeral segundo del artículo 241, ordenada por el mismo canon constitucional; (ii) la coherencia e integridad del ordenamiento constitucional; y (iv) el derecho a la igualdad.

- (i) Para analizar el contenido literal del artículo 379 y su integración normativa con otras disposiciones constitucionales, en especial con el numeral segundo del artículo 241, ordenada por el mismo canon constitucional, es preciso partir del texto mismo:

"ARTICULO 379. Los Actos Legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto de convocación de la Asamblea Constituyente, sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en este título.

La acción pública contra estos actos sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación, con observancia de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 2."

Aunque el primer inciso parece aspirar a un contenido exhaustivo, que restrinja las causales para declarar inconstitucional cualquiera de las formas modificatorias de la Constitución o la consulta popular, ese alcance literal no puede entenderse aislado del resto de las condiciones y autorizaciones que, por ejemplo, sobre los actos legislativos, están previstas en los artículos 142 (trámite de los actos legislativos por parte de las comisiones de cada Cámara: "Cada Cámara elegirá, para el respectivo período constitucional, comisiones permanentes que tramitarán en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley."), 160 (exigencia de informe de ponencia para el trámite de actos legislativos: "[...] Todo Proyecto de Ley o de Acto Legislativo deberá tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo, y deberá dársele el curso correspondiente.") y 265 (Facultad del Consejo Nacional Electoral para presentar proyectos de Acto Legislativo: "[...] ARTICULO 265. Modificado por el art. 12, Acto Legislativo 01 de 2009. El nuevo texto es el siguiente: El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de autonomía presupuestal y administrativa. Tendrá las siguientes atribuciones especiales: [...] 5. [...], presentar proyectos de acto legislativo y de ley, [...]).

Es importante destacar este aspecto, por cuanto el texto del artículo no resulta suficiente para la comprensión cabal del mismo y, por ende se requiere su análisis en relación con las disposiciones que regulan las figuras en él enunciadas, que valga la pena reiterar no están todas integradas al mismo título.

De allí que incluso las reglas sobre el control de constitucionalidad (Artículos 241 y 242) deban ser aplicadas a los actos legislativos y a los demás mecanismos, pues en la asignación de competencias a la Corte esto fue previsto y particularizado según el tipo de demanda y acto que se someta a su evaluación. De lo contrario, se caería en el absurdo de negar la competencia de la Corte para conocer de las demandas en contra de los actos legislativos, por ejemplo.

Tampoco podría llegarse al absurdo de considerar excluida la aplicación de la caducidad de la acción por vicios de forma, en el término de un año, pero solo por deficiencias de esa naturaleza, cuando se trate de evaluar actos legislativos, pues estos no se desconocen en este título, y por cuanto la regla especial de competencia y trámite prevista en el artículo 242, numeral 3 es la que debe aplicarse, pero para esos vicios, no para los de competencia.

Se excluye también de una interpretación razonable, el que las fallas de forma constituidas por ejemplo por la inobservancia de los artículos 142 o 160 no puedan ser demandadas y decididas por la Corte o que no se pudiera declarar la caducidad por su violación formal en caso de que se demandara luego del año de la publicación.

En síntesis, el hecho de que el tenor literal del primer inciso del artículo 379 no diga que la Corte puede conocer de fallas formales previstas en otros títulos, no significa que deba prescindirse de esas otras disposiciones o que en el ejercicio del control constitucional la Corte no deba aplicar las reglas de los artículos 241 sobre competencia para conocer

demandas contra actos legislativos y 242 de la Carta en lo relacionado a los vicios de forma (no de competencia) de esos mismos actos y su caducidad.

Sirva todo lo anterior para concluir que las reglas de control de los requisitos de los actos legislativos no son sólo las señaladas en el título XIII, pues se llegaría al absurdo de excluir los eventos indicados en los artículos 142 o 160 y las propias condiciones de ejercicio de guarda a cargo de la Corte Constitucional, incorporados en los artículos 241 y 242, ubicados fuera de esa sección de la Carta y cuya lógica de aplicación, en relación con vicios de procedimiento y de forma, ya se expuso.

En lo que tiene que ver con el segundo inciso, que dispone: **La acción pública contra estos actos sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación, con observancia de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 2.**, su lectura ha de complementarse con la norma a la que remite, así:

ARTICULO 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, **en los estrictos y precisos términos de este artículo**. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

[...]

2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

La remisión al artículo 241, numeral 2, permite precisar el alcance del segundo inciso y es que la acción que sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación, es la referida a los actos de los que habla el mismo numeral 2, pues la actuación de la Corte solamente puede darse en los estrictos y precisos términos allí previstos.

No puede ser de otra forma, ni extensiva su aplicación a los actos legislativos, por cuanto éstos no son objeto de pronunciamiento popular, y resultaría absurdo que se restrinja la posibilidad de conocer de ellos por vicios de competencia, cuanto de la modificación por acto legislativo no depende una actuación constituyente o ciudadana que sí es necesaria para los casos de la convocatoria a referendo o a una Asamblea constituyente.

En la medida que el segundo inciso del artículo 379 se limitó a decir “esos actos”, se debe precisar a cuáles se refiere, y es la misma norma, en su contenido literal la que se encarga de definir con qué disposición debe precisarse de qué acto reformativo se trata. La ambigüedad del artículo surge por utilizar la expresión "estos actos" y no precisar literalmente sobre cuáles recae la acción, pues si el constituyente hubiera querido aplicarla también a los actos legislativos, habría enunciado todos los del inciso primero, o referido a ese aparte del artículo o usado la expresión "esos", para incluirlos a todos y no solamente a los de convocatoria a asamblea constituyente y referendo, como se concluye de una adecuada lectura del inciso. Ello es así, porque su finalidad es garantizar la oportunidad del pronunciamiento de la Corte, para asegurar la efectividad de los mecanismos de reforma o constitucional por la ciudadanía, pues por ello el final del inciso enfatiza que "La acción pública contra estos actos sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación, **con observancia de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 2.**"

Como este último aparte no es aplicable a los actos legislativos, es evidente que la caducidad de un año, allí prevista, solamente cubre los actos de convocatoria a asamblea constituyente y a referendo, como se desprende de la lectura integral de la norma. Si hubiese sido la intención del constituyente primario u originario, fijar ese año de caducidad también para los actos legislativos, habría exigido cumplir no solamente las condiciones del segundo numeral del artículo 241, sino también las del primer numeral, pues no es lógico que en las acciones contra actos legislativo se exija cumplir lo requerido para conocer las demandas contra otro tipo de actos reformativos.

Concluir que la caducidad prevista en el segundo inciso del artículo 379 se aplica a los actos legislativos aprobados por el Congreso como constituyente derivado, sería consecuencia de una lectura parcial, errada y de una analogía entre el control de los distintos actos reformativos de la Constitución, no autorizada por esa norma e improcedente cuando se trata de la restricción de derechos. El eventual rechazo de la acción con base en esa equivocada lectura del artículo, conduciría a una injustificada denegación de justicia ante una materia de la máxima importancia jurídica y una incomprensión de las diferencias entre los actos modificatorios de la Carta Política.

En síntesis, la competencia de la Corte Constitucional para conocer de la presente demanda está plenamente establecida.

- (ii) Las características de coherencia e integridad del ordenamiento constitucional, también obligan a concluir que las acciones por vicios de competencia no caducan, a diferencia de las que se sustentan en los de forma.

Si se decidiera que las acciones por vicios de competencia caducan, se caería en el extremo absurdo de que la falta de competencia para modificar las leyes es insubsanable, según lo ha dicho la Corte en la jurisprudencia ampliamente señalada y reiterada, mientras que la falta de competencia para reformar la Constitución sería pasiva e indiferentemente autorizada por el mismo cuerpo responsable de guardar su integridad.

La caducidad no puede sanear vicios insubsanables como la falta de competencia. Tampoco puede justificarse una caducidad cuando hay vicios de competencia, diciendo que debe ser de esa forma porque habría sido “[...] intención del constituyente de otorgar seguridad jurídica al ordenamiento constitucional, y también ponerle fin a la posibilidad de iniciar litigios ante la Corte Constitucional entorno a la validez de los actos mediante los cuales se pretende reformar la Constitución”. (Auto A074 de 2013)

La seguridad jurídica, se basa muy especialmente en el ejercicio del poder según las atribuciones y funciones que concede la Constitución, por lo que nada sería más contrario a ella que dar permanencia a actos que derogaron la Constitución, con exceso de autoridad o falta de competencia, por el simple paso del tiempo o por la intención de limitar la defensa de la Constitución a la que debe concurrir la ciudadanía

Por otra parte, la oportunidad del juicio de constitucionalidad de los apartes demandados del Acto Legislativo 1 de 2009 es procedente también, por cuanto los apartes acusados

entrarán en vigencia o producirán sus efectos a partir de las elecciones al Congreso de 2014 y el fallo de fondo de la Corte, dentro de los términos procesales, garantizaría una decisión eficaz, aplicable.

(iii) El derecho a la igualdad.

Finalmente, en atención al derecho a la igualdad, es procedente que la Corte admita, estudie y decida de fondo esta acción.

La admisión procedería concederla, sin más consideraciones que un trato igual, pues en el expediente D-9469, mediante auto del 8 de febrero de 2013, en el marco de una demanda de inconstitucionalidad, por sustitución de la Constitución, se dispuso “Admitir la demanda de la referencia en contra del Acto Legislativo 1 de 2005”, a pesar de que éste fue emitido hace cerca de 8 años, es decir el 22 de julio de 2005.

Aunque las particularidades de una y otra acción son diferentes, por tratarse procesalmente de condiciones semejantes, la decisión debería orientarse en el mismo sentido, no con miras a una decisión inhibitoria sino a una de fondo y favorable a las pretensiones de esta demanda.

En síntesis, si bien los apartes demandados integran el Acto Legislativo 1 de 2009, publicado el 14 de julio de ese año, y desde entonces hasta el momento de presentación de la demanda ha transcurrido más de un año, se encuentra que la caducidad prevista por los artículos 242 numeral 3 y 379 inciso 2, no es aplicable en este caso, por las razones que se explicaron y profundizaron, de acuerdo con lo dispuesto por el auto del 15 de julio de 2013.

De conformidad con los artículos 241, 242 y 379 de la Constitución Política de Colombia, la Honorable Corte Constitucional tiene competencia para conocer, dar trámite y decidir esta demanda por vicio de competencia, en contra de cuatro apartes del Acto Legislativo 1 de 2009.

Sobre la acción aquí impetrada no ha operado el fenómeno de la caducidad, por cuanto a ella no se le aplican los límites temporales definidos en el numeral 3 del artículo 242 y en el segundo inciso del artículo 379 de la Constitución.

Por las consideraciones anteriores, la Corte Constitucional puede conocer de la presente acción de inconstitucionalidad por vicio de competencia.

4.2. Competencia de la Corte para fijar los efectos de las normas

La Corte Constitucional, según su propio dicho, es “[...] el juez natural llamado por la Constitución a definir en casos particulares la aplicación en el tiempo de una determinada ley” (Sentencia T-110 de 2011).

De allí que en caso de denegar las pretensiones principales de esta demanda, pueda emitir una sentencia interpretativa, en la que declare que la vigencia de los párrafos transitorios

demandados del Acto Legislativo 01 de 2009, incorporados a los artículos 108 y 263 de la Constitución, es ultractiva. En virtud de ella, los movimientos y partidos políticos que cumplieron las condiciones previstas en esos párrafos para las elecciones de 2010, consolidaron su situación, conservan su personería jurídica y el derecho de postulación política, con la sola condición de mantener ese resultado del dos por ciento (2%) del total de los votos válidos en las elecciones de 2014 y sucesivas. De lo anterior se colige que el porcentaje de votación válida no inferior al tres por ciento (3%), requerida en el primer inciso del artículo 108 y en el segundo inciso del artículo 263, es exigible para los movimientos y partidos políticos que se constituyan para participar en las elecciones al Congreso de la República a partir del año 2014, pero no para los ya constituidos y reconocidos.

4.3. Competencia de la Corte para declarar la existencia de omisión relativa y adoptar medidas para su corrección

La Corte es competente para declarar la existencia de una omisión relativa y de subsanarla, con la fijación de condiciones complementarias que eviten la lesión de principios, valores y derechos constitucionales.

Para fundamentar la competencia, es de recordar que en la sentencia C-619 de 2011, fue establecida la línea jurisprudencial sobre la omisión legislativa. Al respecto, la Corte destacó que "[...] la omisión legislativa relativa tiene lugar cuando el legislador regula una materia, pero no lo hace de manera integral, como quiera que “no cobija a todos los destinatarios que deberían quedar incluidos en la regulación o porque deja de regular algún supuesto que, en atención a los contenidos superiores del ordenamiento, tendría que formar parte de la disciplina legal de la materia”.^[4] Adicionalmente, para su configuración se requiere que el legislador haya incumplido un deber expresamente impuesto por el Constituyente, pues como lo ha señalado esta Corporación, sin deber no puede haber omisión^[5]. Se trata, entonces, de una regulación que deja por fuera “otros supuestos análogos”^[6] que debieron haber sido incluidos, a fin de que la misma armonizara con el texto superior; o que dicha condición jurídica, aún habiendo sido incluida, resulta insuficiente o incompleta frente a situaciones que también han debido integrarse a sus presupuestos fácticos.

De manera genérica la jurisprudencia ha previsto que la omisión legislativa relativa supone dos condiciones, a saber: “(i) El juicio de inexequibilidad requiere la concurrencia de una norma frente a la cual se predique la omisión; y (ii) la misma debe excluir un ingrediente, condición normativa o consecuencia jurídica que a partir de un análisis inicial o de una visión global de su contenido, permita concluir que su consagración normativa resulta esencial e indispensable para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta Fundamental^[7].”^[8]

Además del sustento anterior, que explica la facultad de la Corte para superar la omisión relativa, en la sentencia C-311 de 2003 se indicó que “en los eventos de omisiones legislativas consistentes en que el legislador no regula determinados supuestos de hecho, y dicha pretermisión involucra la afectación de normas de la Carta Política, es admisible la interposición de la acción pública, a efecto de que se declare la existencia de la omisión relativa y, en consecuencia, se emita una sentencia de exequibilidad condicionada que incorpore el supuesto de hecho excluido.”

En el presente caso, si bien se trata de la actuación del Congreso como constituyente derivado, también es exigible su deber de garantizar la integridad del orden constitucional, en el marco de su competencia, y evaluar si en razón de su ejercicio quedan ausentes

elementos esenciales que puedan afectar principios, valores y derechos intrínsecos de la Carta, tal como se explicará en el numeral quinto de esta demanda, para acreditar la existencia de una omisión relativa mínima en el caso específico de esta acción.

La competencia específica de la Corte, sobre el tipo de pretensión que puede ser satisfecha en estos eventos de omisión relativa, también ha quedado ilustrada por la misma Corporación. Así en la sentencia C/619 de 2011, dijo “[...] puede sostenerse que las omisiones que sugieran la vulneración de la Constitución, porque resulta claro el incumplimiento del deber constitucional de regular algún tópico por parte del legislador, deben incluir la consideración de si frente a ellas se mantiene la competencia de la Corte Constitucional para incluir lo que se ha omitido. Por ello, en una omisión la deficiencia en la regulación de un asunto puede conllevar distintos grados, y de este modo la competencia de la Corte para llenar el vacío surgido de la omisión dependerá de dicho grado. Si la deficiencia es mínima, el juez de control de constitucionalidad no sólo tiene la competencia, sino el deber de integrar aquello que el legislador obvió. [...]”

De este modo, queda acreditada la facultad y el deber de la Honorable Corte Constitucional para llenar el vacío surgido de la omisión en que incurrieron las normas demandadas, y que se explicará en el numeral 5, de conformidad con la segunda pretensión subsidiaria, indicada en el numeral 2.3. y sus subcomponentes.

4.4. Necesidad y oportunidad del juicio Constitucional

Es de destacar que dos de las cuatro disposiciones en contra de las que se dirige la presente demanda (primer inciso del artículo 108 y segundo inciso del artículo 263), empezarán su vigencia en 2014, por lo cual el juicio constitucional resulta aún necesario y oportuno para ellas y para el total de cuatro disposiciones demandadas, pues entre las normas objeto de esta acción existe una relación de interdependencia.

En lo relacionado con los párrafos transitorios de los artículos 108 y 263, se encuentra que tienen una vigencia ultractiva, por lo cual es procedente el pronunciamiento específico de la Corte sobre su contenido y efectos.

4.5. Inexistencia de Cosa Juzgada Absoluta

Adicionalmente, en lo relacionado con el artículo 108, en su primer inciso y el párrafo transitorio, y con el artículo 263, en su segundo inciso y su párrafo transitorio, no existe cosa juzgada absoluta, que impida el estudio y pronunciamiento de la Honorable Corte Constitucional.

5. Razones de la violación constitucional

A continuación se presentan las razones de la violación constitucional en la que incurren los apartes normativos demandados. Con esa finalidad, se desarrolla el Test de Sustitución

Constitucional y el respectivo test de efectividad, de conformidad con las condiciones definidas jurisprudencialmente por la Corte y con lo indicado por el Honorable Magistrado Sustanciador de este proceso, en la decisión del 15 de julio pasado.

Para cada caso se incluye la fundamentación que asegura las condiciones de especificidad y pertinencia cuya necesidad destacó el auto del 15 de julio de 2013, emitido por el señor magistrado sustanciador. Adicionalmente, se ahonda en las características de claridad, suficiencia y certeza que también hacen parte de la responsabilidad argumentativa impuesta a las demandas de inconstitucionalidad por vicios de competencia.

5.1. Sustitución constitucional

Los apartes demandados, configuran en síntesis, el aumento del 2% al 3% del umbral o mínimo de votación nacional requerida para dos propósitos: (i) Obtener o conservar la personería jurídica por parte de los partidos y movimientos políticos y (ii) Alcanzar representación en el Congreso de la República, específicamente en el Senado.

Ese incremento deroga parcialmente varios principios o valores de la identidad constitucional, guiado por la pretensión de restringir el pluralismo político y la participación de los partidos y movimientos políticos no mayoritarios.

Se considera que los apartes demandados del Acto Legislativo de 2009, al incrementar el umbral, constituyen una sustitución parcial de la Constitución, en los términos señalados en la sentencia C-588 de 2009: “Como concepto, la sustitución es un reemplazo de la Constitución en términos materiales e implica franca oposición entre lo nuevo y lo anterior, en la medida en que, so pretexto de la reforma, la Constitución es transformada en otra completamente distinta, y cuando se produce la sustitución se incorpora a la Constitución un nuevo elemento que reemplaza al originalmente adoptado por el Constituyente. Para establecer si hay o no sustitución, es necesario tener en cuenta los principios y valores que la Constitución contiene, y aquellos que surgen del bloque de constitucionalidad, no para revisar el contenido mismo de la reforma comparando un artículo del texto reformativo con una regla, norma o principio constitucional, sino para determinar si los principios anteriores y los introducidos son opuestos o integralmente diferentes, al punto que resulten incompatibles. La sustitución puede ser total cuando la Constitución como un todo, es reemplazada por otra; o parcial, caso este último en el cual un eje definitorio de la identidad de la Constitución es reemplazado por otro opuesto o integralmente diferente que torna imposible la armonización de la pretendida reforma con el resto de normas constitucionales que no fueron modificadas por ella y que reflejan aspectos claves de lo insustituible.”

Para evidenciar la existencia de la sustitución, se encuentra necesario presentar el test respectivo, de acuerdo con las orientaciones que brindan varios fallos de la Corte, entre ellos el C-588 de 2009 y C-574 de 2011.

Juicio, Metodología o Test de Sustitución

El aumento del 2% al 3% del umbral o mínimo de votación nacional requerida para (i) Obtener o conservar la personería jurídica por parte de los partidos y movimientos políticos y (ii) Alcanzar representación en el Congreso de la República, específicamente en el Senado, deroga el pluralismo político y la participación de los partidos y movimientos políticos no mayoritarios.

Los textos demandados reemplazaron principios y valores que la Constitución de 1991 incorporó, integrando otros en buena parte opuestos a los previstos por el Constituyente originario y que configuran la identidad constitucional. Para cumplir con las condiciones de claridad, certeza, suficiencia, pertinencia y especificidad, se presentan a continuación la premisa mayor, la menor y la de síntesis, del test de sustitución aplicable a la derogatoria constitucional que introdujeron los apartes demandados, contenidos en el Acto Legislativo 1 de 2009.

Premisa Mayor

El pluralismo político es un propósito constitucional principal de la Constitución y también fue expresión de ruptura y diferenciación con el bipartidismo, un principio ajeno al constitucionalismo configurado en 1991. Para acreditarlo, bastan algunas citas de las expresiones constituyentes que definían un pasado marcado por la concentración partidista y la necesidad de distanciarse de ese modelo constitucional: “[...] 5- Bipartidismo: Nuestro régimen político carece en absoluto de controles y por lo menos a todas las ramas y a los organismos de control les da lo mismo que el ejercicio del poder se distribuya o se concentre. Bipartidista la Corte, bipartidista el Consejo de Estado; bipartidista el procurador; bipartidista la Contraloría; bipartidista el Congreso; bipartidista todo el aparato de Estado. El artículo 148 de la actual codificación constitucional, 12 del mal llamado plebiscito del 57, es abiertamente contrario al carácter pluralista que está inmerso en la idea de estado que se proclama en la declaración universal de los derechos humanos. Concretamente, la disposición contenida en esa norma lastima frontalmente el artículo 21 de la declaración universal de los derechos humanos que textualmente dice: “Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”. Gaceta Constitucional No. 124, intervención de Jaime Fajardo Landaeta como Constituyente independiente.

En la Asamblea Constituyente se registraron los motivos y el propósito de construir un sistema de partidos pluralista, que reflejara una composición igualmente plural del poder público: “Partidos Políticos: **El hilo conductor de la nueva Carta Fundamental es sin duda el de la democracia participativa dentro de los cauces de un amplio pluralismo, tal como lo enuncia el mandato que recibimos en las urnas el pasado 9 de diciembre. Elemento esencial para la realización de dichos conceptos son los partidos y movimientos políticos** que además de expresar el pluralismo ideológico son instrumentos para la formación y la manifestación de la voluntad popular. La gran mayoría de proyectos que tratan el tema coinciden en la necesidad de institucionalizarlos en función de principios de organización democrática y del respeto a la Constitución y las leyes, sin que estos parámetros rectores puedan interpretarse como limitaciones a la libertad que tiene todo nacional (esta acepción incluye a los jóvenes menores de edad) para concurrir a la organización de partidos y movimientos y para afiliarse o retirarse de ellos. “Gaceta 56 Pág. 28 y 29

Adicionalmente, la identidad constitucional construida, configuró un pluralismo real y no ficticio, con mecanismos concretos que permitieran participación y representación, especialmente basados en la creación y fortalecimiento de partidos y movimientos políticos: “El Fortalecimiento de la Democracia Representativa. Los mecanismos de democracia participativa constituyen sin duda un gran avance del proceso político, pero para que sean realmente efectivos, es necesario depurar también la democracia representativa. ¿Porque de qué serviría que exista iniciativa popular en todos los niveles de la Administración, o en la materia legislativa y constitucional, si quienes van a tomar las decisiones sobre estas iniciativas no representan realmente a la comunidad? Por el contrario, **crear la ilusión de que existe una participación democrática y pluralista, cuando la maquinaria del poder está en pocas manos, puede ser aún más nocivo para la paz social.**

En síntesis, rodear de garantías el derecho de representación es condición para superar la caracterización de

nuestro sistema político como una democracia restringida.

En la medida en que la población se sienta interpretada por los representantes en las Corporaciones Públicas y por los gobernantes, la política dejará de ser el asunto de unos pocos. A su vez, la violencia perderá sentido como medio de expresión de la inconformidad. De ahí que el acuerdo sobre las reformas indispensables en este campo sea prioritario sobre cualquier otro en materia constitucional. Se pretende con estas reformas purificar el sistema electoral y llenar de garantías la actividad política, con el objeto de estimular el desarrollo democrático, la participación en las elecciones y el acercamiento de los ciudadanos a sus representantes.

La institucionalización de los partidos políticos El reconocimiento de los partidos o movimientos políticos como asociaciones que promueven la participación de los ciudadanos y concurren a la formación y expresión de la voluntad popular es básico para la democratización de la vida política.

La gran responsabilidad que tienen los partidos debe traducirse en una organización y un funcionamiento también democráticos, los cuales permitan a sus adherentes intervenir en la definición de sus normas, en la elección de los candidatos, en la elaboración de los programas y en el control de sus finanzas. Gaceta 10 Pág. 82 y 83

Las exposiciones de motivos de los textos constitucionales más cercanos a los adoptados en 1991, ratificaban la adhesión al pluralismo de partidos y el radical distanciamiento del bipartidismo o de formas reducidas de participación. “Partidos, Sistema Electoral y Estatuto de la Oposición. Constituyente: HORACIO SERPA URIBE. Partidos Políticos: En el diseño del nuevo esquema democrático que tendrá vigencia a partir del 4 de julio del presente año, al tema de los partidos políticos y su modernización sobre bases democráticas le corresponde un papel sustancial.

El nuevo sistema político que estamos diseñando requiere de partidos organizados y estables para canalizar con eficacia ante el Estado y el Gobierno las demandas de la sociedad civil, Con la Incorporación de los partidos a la Constitución, y también de los movimientos políticos que en definitiva con la propuesta aprobada en la Comisión son partidos en esencia, pero con otra denominación, se coloca nuestra Carta Política a la altura del moderno constitucionalismo, que se ocupa de regular estas formas de intermediación política, Desde comienzos de los años 80 se ha insistido en la necesidad de emprender acciones para corregir las desviaciones tantas veces reiteradas de las asociaciones partidistas, que además de convertirse a , veces en los feudos privados de algunos de sus voceros, cerraban el paso a una democratización que hiciera de esas estructuras verdaderos instrumentos de la democracia participativa y conductos para la formación y expresión de la voluntad popular Por ello la reforma de los partidos es inaplazable, pues sin ella se trunca la labor de renovación permanente que requiere una democracia para subsistir y desarrollarse a niveles cada vez superiores de organización social.

El proceso de institucionalización de los partidos es complejo y presenta dificultades inocultables. Una definición rígida de lo que es un partido o movimiento político podría llevar a interpretaciones caprichosas o unilaterales por parte de los organismos o funcionarios encargados de tramitar el reconocimiento de su personería jurídica y de aplicar las garantías que deba brindarles el Estado para el cabal cumplimiento de su misión. Gaceta 85 Págs. 99 a 103

De forma crucial, resulta consustancial del principio democrático y al pluralismo adoptado en 1991, que las mayorías existan, pero sin abolir las minorías:

La esencia de la democracia es el acatamiento del mandato generado por las mayorías y el derecho de subsistencia de las minorías, dentro del criterio de la proporcionalidad. Es este un importante elemento para debatir, pues no aclararlo, podría conducir ineluctablemente a la liquidación del pluralismo y a volver por la senda del bipartidismo que tanto daño le ha ocasionado a la democracia colombiana.

Gaceta 85 Págs. 99 a 103

Queda así comprobado que el pluralismo partidista es componente medular de la identidad constitucional adoptada en 1991 y que integra y atraviesa otros valores y principios.

De acuerdo con la precisión que la Corte ha efectuado de varios elementos que definen la identidad de la Constitución, y que no podían ser alterados por vía de reforma, pues se

incurriría en una sustitución, los demandantes consideramos que el pluralismo aquí estudiado se vincula con los siguientes valores o principios, algunos previstos en las sentencias C-249 y C-1056 de 2012, en la categoría de tales:

- El principio democrático, de soberanía, participativo y pluralista de la República de Colombia (Artículos 1, 2 y 3), incluyendo los aspectos de separación de poderes y de alternación en el ejercicio del poder político.
- El principio de participación (incluyendo el reconocimiento y respeto a la personalidad jurídica -Artículo 14- y al derecho de asociación -Artículo 38-) y representación política, en especial de las minorías y partidos y movimientos políticos no mayoritarios (Artículos 40, 95, 107 - primer inciso, 112, 171, 172, 176, 177, 179, 260).
- El principio de autonomía territorial en relación con la representación política y la composición de sus corporaciones y autoridades. (Artículos 1, 260, 287, 299, 303, 312, 314, 318 y, 323).
- El principio de la igualdad, la prohibición de la discriminación y la universalidad y generalidad que deben tener las disposiciones Constitucionales (Artículo 13).

Al indicar los referentes normativos, se introducen las especificidades del principio respectivo en la Carta de 1991, sin pretender juicios de contradicción material, ni asumir sus contenidos literales como cláusulas pétreas o intangibles.

Premisa Menor

En aplicación de esos principios, la Constitución creó mecanismos abiertos y flexibles que en la práctica condujeron a una proliferación de organizaciones partidistas, que vino a ser corregida o reformada en el año 2003, con el acto legislativo 1 de 2003, pero que con el aumento persistente e injustificado del umbral en el acto legislativo 1 de 2009, se convierte en una sustitución o derogatoria del principio democrático y pluralista.

La reforma de 2003, buscó equilibrar el pluralismo, de modo que el respeto a las minorías no se convirtiera en una herramienta empleada incluso por las mayorías para multiplicar sus estructuras y suscitar caos electoral y de representación. No obstante, el propósito reformista, previó que existiría un riesgo mitigable de afectación de las minorías:

“La Constitución de 1991 para favorecer la representación mantuvo la vigencia del sistema de asignación de curules a través del método de cuocientes y residuos, pues así las minorías pueden acceder a las corporaciones públicas con menos votos a través del residuo. El efecto fue perverso. Las mayorías se convirtieron en múltiples minorías a través de listas unipersonales y la gran mayoría de los parlamentarios son elegidos por residuo. Una medida para favorecer la representación terminó finalmente favoreciendo los partidos mayoritarios y fragmentó las colectividades, creando un problema de agregación y de agencia y afectando la representatividad, ya que una lista que representa 120.000 colombianos que le entregaron su voto logra igual representación que una lista de 40.000 votos.

Para solucionar el problema del ejemplo surge la propuesta de la cifra repartidora, esto es, una fórmula en la cual cada curul se entregue con un número igual de votos o lo más cercano a ello. Pero si con cualquier cifra pequeña se accede entonces de nada sirve para mejorar la representatividad. Se acude entonces al umbral, un número mínimo de votos necesarios para que una lista obtenga representación, pero si éste es muy alto las minorías no tendrán representación y si es muy bajo pierde sentido, pues significa regresar a la fragmentación. De nuevo el equilibrio es el problema entre los objetivos.” GACETA DEL CONGRESO 344 del 20/08/2002. Proyecto de Acto Legislativo 03 de 2002 Senado

Se advierte cómo el comportamiento de las mayorías, viene afectando desde 1991 el espacio de participación de las minorías y cómo a costa del empleo ilegítimo del sistema se impuso una barrera electoral que evitaría distorsiones por parte de los partidos grandes, pero que finalmente complicó la existencia de los no mayoritarios.

Sin embargo, el propósito constitucional de mantener el pluralismo, de dar orden al sistema y de fijar barreras que siendo altas pudieran ser superadas por organizaciones con vocación de permanencia y con proyectos políticos reales, condujo a que el Acto Legislativo de 2003 se aceptara como una reforma, de hecho no evaluada por inconstitucional en ese aspecto:

“Resaltemos que la Constitución privilegia la representación. Esa búsqueda de representación finalmente resultó en un gran desorden electoral, permitió que los partidos reconocidos postulen sin restricciones de número o de número de candidatos por circunscripción o cargo a proveer; se agravó aún más el desorden con la expedición de avales a diestra y siniestra, que permitían la inscripción de candidatos a la sombra de la norma que impedía poner requisitos a la postulación de candidatos de partidos con personería jurídica, y, como fue advertido por el Gobierno, sin consideraciones éticas o morales de las personas avaladas. Partidos pequeños o prácticamente inexistentes, pero con personería jurídica, avalan tal número de candidatos que resultan en una sumatoria de votos alta, lo cual les permite el reintegro a cargo del Estado de cuantiosos recursos y les permiten mantener personería jurídica a unos cascarones electorales que no existen como partido.[...]

Mucho se ha discutido sobre la necesidad o inutilidad del umbral. Parece claro que si se requieren partidos fuertes que actúen en bancada, se requiere el umbral.” GACETA DEL CONGRESO 344 del 20/08/2002. Proyecto de Acto Legislativo 03 de 2002 Senado.

La cifra del umbral fue alta según lo señalaban sus propios autores, pero resultó reformatoria y orientada a la creación y fortalecimiento de verdaderos partidos, lo cual resultaba compatible con el carácter de la Constitución de 1991, por lo cual se juzgó como una modificación necesaria y no una sustitución. Así puede acreditarse con los siguientes registros de las motivaciones y discusiones sobre el Proyecto que finalmente se convirtió en el Acto Legislativo, en los cuales también se reitera el riesgo de afectación y la necesidad de acompañar el umbral de medidas que aseguraran el pluralismo y la participación de los partidos no mayoritarios.

“Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador José Darío Salazar Cruz: Doctor Navarro, no es real que habrá un tarjetón con cuatro mil y pico de fotos, porque a la cifra repartidora, al umbral y a la lista única especialmente, vamos a ponerle un umbral alto, que puede ser el que escogieron los independientes del 2% el umbral alto, el 2% inmediatamente genera que muchos partidos y movimientos o casi todos, quizá con excepción de 4 o 5 incluidos el suyo y el del doctor Ramos, no se presenten con listas únicas, entonces, si hay umbral perfectamente puede haber cifra repartidora, lista única, voto preferente y le garantizo que por sustracción de materia que en este caso son votos, la inmensa mayoría de partidos se aglutinarán y no podrán 70 partidos, como hay ahora, presentarse en el tarjetón.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Juan Fernando Cristo Bustos
“Aquí estamos haciendo una Reforma Política para que después de 2006 no existan 80 partidos, sino 10 organizados y con una coherencia ideológica.

Aquí estamos haciendo una Reforma Política para que después de 2006 Presidente, usted no tenga que actuar, como le ha tocado actuar hoy en que cada Parlamentario es una bancada, sino que funcionen las bancadas y haya unos debates organizados.”

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Mauricio Pimiento Barrera:

Y quiero decirle una cosa honorable Senador Navarro; usted ha sido de los que han impugnado un umbral superior al 2% y fue de quienes defendió, para defender el derecho de las minorías y de los partidos que apenas están en ciernes, que se considerara una cifra de 1 ½ %, y a manera de acuerdo logró la cifra del 2%, fuimos muchos los que reclamamos que no había Reforma Política en un umbral de 2%, que usted defendió finalmente, sino que lo habláramos de 5 al 6% y usted lo impugnó una y otra vez, como tampoco usted aceptó que hubiese lista única porque según eso, era atentatorio contra las minorías; [...]. GACETA DEL CONGRESO 509 18/11/2002 CONTENIDO Acta de Plenaria 29 del 19 de Octubre de 2002 Senado.

Los cálculos de organización electoral que fundamentaron la reforma de 2003 fueron precisos, incluso al estimar el número de partidos que luego de 2006 subsistirían en el Congreso, con lo cual se lograría, como efectivamente pasó, la depuración partidista procurada por el Acto Legislativo 1 de 2003.

“En el primer tema, la modernización de los sistemas políticos, el sistema político; se pretende que pasemos a un sistema fragmentado de partidos, a un sistema con reagrupación, con aglutinación de los partidos; pasar de un país de 60 ó 70 partidos, a uno en el cual haya un número razonable de los mismos, para ello vienen instrumentos como el umbral, la cifra repartidora, la capacidad de los partidos para establecer la seriedad en la postulación de las candidaturas, un esquema con mayor disciplina y músculo al interior de los partidos, a través de bancadas, régimen disciplinario interno, principios democráticos para la organización interna de esas colectividades, no la obligación de que los postulados ideológicos se ajusten a una línea de pensamiento, pero sí un mínimo de organización interna en los partidos.

En el Senado donde el número de partidos, porque hemos hecho la cuenta, estará entre 13 y 15 partidos con un umbral del 2% en el Senado de 78 miembros si es que pasa el referendo, el número de candidatos en el tarjetón estará entre 1.000 y 1.170, o sea, disminuimos a 15 partidos en vez de 60 y pico, pero aumentamos de candidatos a 321 que fueron los de las elecciones pasadas, pasamos a 1.120 si pasa el referendo o a 1.500 si se mantiene el Senado de 102 miembros; ¿avanzamos? estamos avanzando ¿será una democracia de partidos? Gaceta del Congreso 189 07/05/2003 Acta de Plenaria 49 del 23 de Abril de 2003

Sin embargo, más allá de los fines legítimos, persistió siempre la posibilidad de que con el umbral, surgiera la distorsión del sistema pluralista constitucional, el avance hacia la supresión de las minorías y el retorno a sistemas de dos o tres partidos, lo cual quedó señalado ya desde 2003:

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Carlos Gaviria Díaz: [...] ¿que escuchaba yo? por ejemplo, en torno al umbral, y entonces oía uno esto, bueno el umbral será bueno, será bueno un umbral alto, o no será, y entonces le dicen; lo que ocurre es que a los liberales les interesa un umbral alto, porque ellos son mayoría; bueno ¿y el voto preferente?

Fíjense esto, les decía ahora que escuchaba con mucha sorpresa, pero cada vez los hechos me corroboraban más que las cosas eran así, que cada vez que una propuesta de estas se hacía, a propósito de la Reforma Política, siempre lo que se le decía a uno era, mucho ojo que es que eso es bueno para los conservadores, o esto es bueno para los liberales, o sea no se está pensando realmente en qué es lo mejor para la democracia, sino en función de intereses particulares, qué es lo que más le conviene a cada uno.

Les prometo que esta es la última cita que hago, Rawls, el gran teórico filósofo ético y político contemporáneo, cuando se pregunta cuál es la manera de construir una sociedad democrática, dice que lo hay que hacer es un contrato desde luego, toda democracia tiene que suponer un contrato por una razón, ¿por qué? Porque el derecho no surge de hechos, el derecho solamente surge del consentimiento.

Pero ¿cómo hacer para que ese contrato sea limpio? Para lograr lo que Rawls, llama la *fairness*, la limpieza en el acatamiento de las reglas, un estado de ignorancia original que no es la ignorancia que yo tengo y que algunos de ustedes pueden compartir conmigo, sino una ignorancia hipotética en la cual yo no se si mi compañero es más fuerte que yo, o es más débil.

Porque cuando yo conozco mi situación y la de mi compañero, lo que trato es de hacerle trampa o lo que trato es de crear un estado de cosas que a mi me favorezca y al otro no lo favorezca y por tanto ese contrato resultaría un contrato fiable, un contrato legítimo cuando yo escojo cómo Kant en el imperativo categórico, perdóneme que cité otra persona, que yo escojo las reglas que han de regir mi conducta pero deseo las mismas para todos, esa es la hipótesis de la democracia que nos plantea Rawls, un nuevo contractualismo y un constructivismo Kantiano que me parece que es desde mi punto vista al menos irreprochable, ¿pero a qué viene todo esto?

A que si los mecanismo que utilizamos son los que les denuncio, cómo hacer para que el conservatismo que quede mejor, cómo hacer para que el liberalismo que quede mejor; entonces no nos hagamos ilusiones, de que la reforma política le va a ayudar a la democracia colombiana, va a hacer más sólida y más consistente la democracia colombiana, no, estaremos muy distantes de estar bastante distantes y cuando el Senador Navarro y la Senadora Blum, ponían tan de presente ciertas desventajas de la Reforma Política, que en general lo son especialmente para los movimientos que surgen para los partidos que se están abriendo paso, la eliminación de las personerías determinadas de una manera casi retroactiva, esto no puede contribuir a que haya nuevos partidos, a que haya nuevos movimientos en Colombia, pero honorables Senadores, yo quiero llamarles especialmente la atención sobre esto, sobre el momento tan importante que estamos viviendo y en el cual se discute una reforma en el Congreso, una reforma política, ¿por qué? Porque a mi me parece que en este momento los colombianos nos dividimos en dos grandes categorías, los partidarios de la guerra y los partidarios de la política, y como se dice que la política no es otra cosa que la guerra por otros medios, podemos decir que nos dividimos en dos categorías, los partidarios de la guerra por medios terribles y los partidarios de la guerra por medios civilizados, y por tanto nada más comprometedor en una reforma política que se haga en este momento que hacer atractiva la vida política para los movimientos y los partidos que aún no han surgido, que apenas están surgiendo, pero qué tal que la vida política se les haga imposible, que tal que de antemano sepan que están abocados a la derrota a la discriminación al Mackartismo, yo pienso: será ese el ambiente propicio para que la democracia colombiana se consolide ¿y se será esa la manera de que la democracia colombiana salga adelante? Gaceta del Congreso 189 07/05/2003 Acta de Plenaria 49 del 23 de Abril de 2003

Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Jorge Enrique Robledo Castillo:

Yo estoy por partidos fuertes, pero yo no puedo aceptar que el fortalecimiento de los partidos tenga origen en medidas de tipo fascistoide, donde el partido lo agrupan a la brava, a las patadas mediante fórmulas en últimas corruptas, porque aquí lo que nos están diciendo es que, si usted no se asocia, así asocie como un bandido, usted desaparece de la política Nacional, es así como lo están poniendo, yo estoy por asociaciones voluntarias, que se unan los liberales, que se unan los conservadores, pero unírnos Senador Holguín como nos quieren unir a la brava, a las patadas en el caso de los independientes cada uno de nosotros es un partido distinto y lo que nos están diciendo es si no se unen se acaban, entonces lo principal es unirse no importa cómo unamos, hay que unir a los laicos con los de las comunidades protestantes, hay que unir a quienes son amigos de las Autodefensas con los que son amigos de la guerrilla porque hay que unirse como único criterio, hay que unir al que se siente honrado con el que se siente corrupto, porque es un problema de la salvación para salir elegidos a mí esto no me preocupa, yo prefiero no salir elegido, que hacer una unidad corrupta pero no me vengan a decir que la unidad puede estar por encima de cualquier otra consideración; porque por lo demás los partidos estaban unidos o no, el Partido Liberal, el Partido Conservador estuvieron básicamente unidos por más de un siglo si se dividieron es producto de la crisis, resolvamos la crisis y probablemente eso producirá la unidad de los partidos, pero no hacia el revés, [...] ustedes podrán unir aquí lo que quieran unir, podrán volver al Frente Nacional, al partido único también se podría proponer un partido único, a la cárcel el que no sea de ese partido, y con esa política macroeconómica se seguirá destruyendo el país, por lo demás recordemos esto, esta crisis se inició, esta crisis económica se inició todavía dentro de los Partidos Liberal y

Conservador como partidos fuertes, esta crisis se inició en el Frente Nacional o sea en el mayor orden de la política que haya habido en Colombia, tanto orden que no importaba cómo se votara, y se mantenía ese respectivo orden, luego por ahí no es cierto lo que se está argumentando.

Es evidente y con esto ya voy concluyendo señor Presidente que esta es una Reforma Política que apunta, como primera consideración y con independencia de las argumentaciones y de las explicaciones Senador Pardo, a sacar a los grupos minoritarios de la política, Gaceta del Congreso 189 07/05/2003 Acta de Plenaria 49 del 23 de Abril de 2003

Habiendo logrado la depuración y organización partidista propuesta en 2003, insistir en el incremento del umbral, resultó en 2009 la concepción de un mecanismo de discriminación abierta y evidente en contra de los partidos y movimientos políticos no mayoritarios.

La justificación por el incremento del umbral no fue más allá del interés de partidos mayoritarios en ese propósito, es decir del propósito de retornar al cierre de la democracia, de sustituir el pluralismo y de regresar a un sistema de dos o tres partidos, con lo que se derogó parcialmente la Constitución de 1991.

Basta revisar la justificación, para encontrar que se trata de una decisión caprichosa que pasa por reconocer que lo que se quería lograr ya se había obtenido con la reforma de 2003, lo que equivale a que el aumento del umbral del 2% al 3% resulta innecesario y, por ende, constitucionalmente sin fundamento y contrario a la identidad constitucional:

“Como fruto de la reforma incorporada a la Constitución Política por el Acto legislativo número 1 de 2003, existen hoy en Colombia dos tipos de umbrales o barreras legales: El primero, el umbral que se aplica para reconocer personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, establecido en el 2% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado (artículo 108 de la C. N.). En segundo lugar, el umbral que según el artículo 263 de la Constitución Política se aplica para que los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos puedan obtener representación a través de la asignación de curules en las corporaciones públicas de elección popular, es del 2% de los votos sufragados para Senado de la República o del 50% del cuociente electoral en el caso de las demás corporaciones (Cámara de Representantes, Asambleas Departamentales, Consejos Municipales y Juntas Administradoras Locales).

El efecto directo de la incorporación del umbral para obtener representación política, después de las elecciones legislativas de 2006, fue la desaparición de sesenta y cuatro movimientos y partidos políticos. De las veinte listas avaladas para Senado, sólo diez lograron superar la barrera, en tanto que en la Cámara de Representantes el umbral sólo fue superado por el 30% de los partidos políticos que se presentaron a la contienda, lo cual demuestra la eficacia de la medida en aras de los objetivos buscados (detener el fraccionamiento y buscar la agrupación de los partidos). El umbral de representación política generó un proceso de recomposición interna de las colectividades. El 69% de quienes fueron elegidos en 2006, cambiaron de agrupación partidaria entre 2002 y 2006.

En este contexto y con el objetivo de fortalecer los mecanismos para evitar el fraccionamiento de los partidos, la reforma propone el incremento de los Umbrales establecidos para obtención de personería jurídica y representación, del 2% al 3% . GACETA DEL CONGRESO 725 21/10/2008. Informe Ponencia Segundo Debate Proyecto Acto Legislativo 106 de 2008 Cámara. GACETA DEL CONGRESO 828 21/11/2008 Informe de Ponencia Primer Debate Proyecto Acto Legislativo 012 de 2008 Senado, 106 de 2008 Cámara

Esa finalidad derogatoria de la Constitución en lo relacionado con el principio del pluralismo y con la participación de los partidos y movimientos políticos no mayoritarios, fue repetidamente detectada en los debates, por distintos miembros del legislativo:

“Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona: Gracias Presidente, 3 puntos muy breves Presidente, el primero es que no estamos de acuerdo con la modificación del umbral, modifica el umbral significa afectar la posibilidad de la intervención en política de partidos que hoy son minoritarios, y garantizar la representación de los partidos minoritarios es de la esencia de una democracia, por tanto no estamos de acuerdo con la modificación del umbral que hoy se encuentra en la Carta Política. [...]

Palabras del honorable Senador Jaime Dussán Calderón. Una Reforma Política que incluye dentro de la Constitución Nacional, incluir en la Constitución de una país, que se sancionará por narcotráfico, violencia, grupos al margen de la ley, los Parlamentarios, eso es un problema de las leyes, del compromiso de los Partidos Políticos, y este es un reconocimiento real, de que el establecimiento ha sido el responsable de la presencia del narcotráfico, de los grupos al margen de la ley y por supuesto de la corrupción en la política colombiana, qué vergüenza subir el umbral al 3% para intentar resolver las dificultades de los Partidos, del Bipartidismo Nacional o del establecimiento, intentando acabar con los Partidos minoritarios, obligarlo meter al establecimiento.

Palabras del honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez.

Entonces, no estamos de acuerdo que con esto se fortalezcan los Partidos y se ayude a los Partidos, los únicos que se castigan porque esos no tienen Bancada como los de Cambio Radical, por ejemplo, son los Partidos, perdón, los Movimientos Ciudadanos, que en las pasadas elecciones demostraron un crecimiento impresionante y que en esta Reforma van a tener todos, todas las dificultades para participar en la política, todos los recortes inimaginables después de lo que les dio la Constitución del 91, es una Reforma insistimos muy interesada, porque se pidió el 5 por ciento como umbral para ser Partido o Movimiento Político, pero claro Convergencia Ciudadana dijo, si ponen el 5 por ciento desaparecemos, y el MIRA dijo, si ponen el 5 por ciento desaparecemos

Palabras del honorable Senador Juan Fernando Cristo Bustos.

Por último y cuarto punto propusimos un aumento del umbral para fortalecimiento de partidos, ni siquiera nos opusimos al tema de la consulta interpartidista gústenos o no, si están buscando un mecanismo para escoger candidato en el uribismo, creo que no lo van a utilizar, porque seguramente el Presidente persistirá hasta el éxito en su empeño reelectoral, pero propusimos, el liberalismo siempre ha defendido el umbral del 5%, la reforma traía el 3%, dejémoslo en el 4% y tampoco fue de agrado de la coalición de Gobierno ni del Gobierno.

La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Senadora Alexandra Moreno Piraquive. Palabras de la honorable Senadora Alexandra Moreno Piraquive.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra la honorable Senadora Alexandra Moreno Piraquive: Gracias señor Presidente, quiero hacer una réplica si me permite Senador Clopatofsky, yo quiero hacerle un llamado al Senador Héctor Helí, porque creo que ha sido injusto conmigo, cuando usted dice que yo en representación de MIRA le estoy haciendo juego al Gobierno, por la sencilla razón de quedarme aquí para votar, eso no es hacerle juego al Gobierno, es que mi deber es aquí estar y votar y quiero que certifique la Secretaría excepto el impedimento de la Senadora Luzelena, todos los impedimentos yo los voté positivos y segundo, yo estoy aquí y voto aquí, yo no me escondo detrás de las puertas o las columnas para dilatar o diluir el quórum, a mí eso me parece que no es honesto, yo voto negativo pero debo estar aquí, a mí me parece, me parece que es una apreciación suya Senador Héctor Helí injusta y además, además contradictoria, porque ustedes quieren diluir el quórum pero además de eso vienen a hacer críticas de esta manera y lo más correcto es que estemos aquí todos, votando, como quieran que ustedes lo hagan voten, porque entre otras cosas y anuncio que yo este proyecto pues lo voy a votar negativo; porque se hacen unos inventos aquí en Colombia que no los hace ningún país en el mundo, se inventan la silla vacía, que es un invento que no existe ni en ningún lugar de este mundo, en ningún Congreso, una silla vacía única y exclusivamente y para ser franca con ustedes, sencillamente para que partidos o movimientos como los nuestros, no tengamos la posibilidad de obtener esas curules que algunos de ustedes partidos políticos pierden, por tener problemas con la justicia, en estos casos por la paraparlítica o el narcotráfico.

Si fuera lo justo y lo honesto esas curules deberían ser cedidas al siguiente partido político que no tenga ningún problema y en este caso pues se llama MIRA, pero eso no es así, así que seguiremos siendo dos aquí

en el Congreso con el Senador Manuel Virgüez y por lo cual yo sí exijo, un poco de respeto, porque nosotros siempre estamos aquí votando, votando negativo o votando positivo, según el tema, pero aquí nos quedamos y no nos escondemos ni nos salimos del Recinto para dilatar el quórum, así que por eso yo exijo un poco de respeto y, por supuesto anunciar el voto negativo de este proyecto que no tiene nada que ver con la crisis de los partidos y por el contrario lo que están haciendo es fortaleciendo unas mayorías que no se quieren juzgar a sí mismas, ni mirarse hacia adentro todos los errores que están cometiendo y que por eso, Colombia les está exigiendo a ustedes un cambio normativo, pero como no es así, pues sencillamente votaremos negativo; Presidente gracias.” GACETA DEL CONGRESO 223 21/04/2009 Acta de Plenaria 36 del 15 de Diciembre de 2008 Senado.

Como podrá verificarse por la Honorable Corte Constitucional, el Acto Legislativo 1 de 2009 y concretamente las normas que incrementaron el umbral, fueron aprobadas por fuerzas distintas a las minorías independientes con presencia en el Congreso.

Con el aumento del umbral, la violación al principio del pluralismo se concreta en vulneraciones a cuatro principios con los que el pluralismo se vincula de manera transversal en la estructura constitucional:

Violación del principio principio democrático, de soberanía, participativo y pluralista de la República de Colombia (Artículos 1, 2 y 3), incluyendo los aspectos de separación de poderes y de alternación en el ejercicio del poder político.

La Constitución de 1991 y varias de sus modificaciones posteriores, lograron equilibrar el principio democrático con el de supremacía constitucional, pues si bien fundó un régimen que respeta y reconoce las mayorías, concibió como determinante y condición de una sociedad en paz, el que las minorías y los grupos y partidos no mayoritarios tuvieran asegurada su participación como parte del Estado.

Ese carácter democrático y pluralista, obliga a que la ingeniería institucional y electoral que define la Constitución, evite la exclusión de los sectores no mayoritarios y limite las posibilidades de que el Estado sea cooptado por algunos sectores, pues este último evento conduciría a suprimir la división de poderes y la protección de los derechos.

La Carta Política de 1991 se orientó a dotar a la sociedad colombiana de bases irrenunciables del constitucionalismo, como esa división de poderes y ese respeto a los derechos humanos, que dependen de la forma y participación en las decisiones, incluidas las de carácter electoral, pues si de éstas se marginan los actores no mayoritarios, se reduce o suprime en la integración del Estado la posibilidad del equilibrio entre poder político y derechos ciudadanos.

Los apartes demandados, justamente atentan contra esa armonía entre democracia y Constitución, porque incrementan injustificadamente las barreras de participación y de este modo lesionan los sectores no mayoritarios. La vulneración a los fundamentos constitucionales, llega al punto de desconocer derechos y situaciones jurídicas ya consolidadas, como el reconocimiento y conservación de la personería jurídica, logrados luego de ajustarse a un nuevo diseño electoral y de superar un umbral del dos por ciento (2%), incrementando injustificadamente la exigencia de lograr una votación superior al tres

por ciento (3%) de los votos a Senado o Cámara como condición para permanecer en el escenario jurídico – electoral del Estado.

En un primer momento (2003 – 2010), la incorporación del umbral contribuyó al fortalecimiento del sistema de partidos, reduciendo el número de éstos de más de medio centenar a ocho que lograron superar las exigencias de las reformas de 2003 y 2009, con base en el estímulo a la definición de identidad política, basada en proyectos ideológicos y programáticos de largo plazo. Sin embargo, el sistema se torna incoherente, por cuanto las condiciones de votación pasan de ser una exigencia para fortalecer partidos, a una oportunidad para eliminar fundamentalmente a los no mayoritarios. Nada distinto a la exclusión de las minorías y de los sectores no mayoritarios, justifica que de un proceso electoral a otro se incrementen las exigencias porcentuales de los resultados electorales, cuando ya se ha logrado la depuración del sistema de partidos.

Adicionalmente, la reforma se orienta a suprimir partidos y movimientos políticos consolidados, pero en proceso de crecimiento, el cual se logra en plazos históricos y no solamente electorales. De esta manera se vulnera la expresión soberana de amplios sectores de la ciudadanía que encuentran en las organizaciones políticas no tradicionales pero con identidad y permanencia, los canales de expresión de sus derechos a la participación y la representación.

Ese carácter antidemocrático, no pluralista y no participativo de los apartes demandados, torna inexequible su contenido, pues sustituye principios y valores axiales de la Constitución de 1991. Por esa vía, el Congreso desbordó su competencia y violó también el principio de soberanía, el cual demanda que la derogatoria constitucional sea adoptada exclusivamente por el pueblo como constituyente originario, mediante mecanismos de reforma que no se encuentran a cargo del legislativo.

La propia Corte Constitucional ha recordado la necesidad de ese equilibrio entre democracia y Constitución, y de preservar los principios que los sustentan y acompañan, tales como el pluralismo, la participación y la soberanía. Así lo hizo en la sentencia C-249 de 2012, al indicar:

“Por su parte Radbruch en un texto titulado *"Relativismo y derecho"*³⁰ establecería que la democracia se debe proteger a sí misma y por ende no puede a través de la regla de la mayoría y los métodos de elección llegar a suprimirse. Igualmente con la diferenciación entre los conceptos de arbitrariedad legal y derecho supralegal, establece que existe más allá de las leyes una serie de presupuestos generales del derecho como los principios de no retroactividad y de generalidad de la ley, el principio de no contradicción intrínseca de las normas, la claridad, la publicidad, y elementos propios de la democracia como la división de poderes, la alternancia del poder, la protección de los derechos fundamentales y la igualdad ante la ley, que no pueden ser suprimidos a través de los mecanismos de reforma a la Constitución, ya que ésta se destruiría y se convertiría en un régimen que produciría normas arbitrarias o extremadamente injustas que no podrían ser consideradas desde el punto de vista material como derecho³¹.

5.1.6. Esta serie de reflexiones teóricas fueron retomadas una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, en donde se cuestionó la idea de la democracia como el poder de la mayoría, para establecer que ésta significa el poder de la mayoría, pero con el respeto de los derechos de la minoría y los más vulnerables a través de la salvaguarda de los derechos fundamentales. De este modo se

empiezan a fortalecer los tribunales constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad de las leyes que puedan limitar dichos derechos y a establecer acciones directas para la protección o tutela de los derechos fundamentales de las personas. Así mismo, en los países en donde se habían utilizado los mecanismos de reforma a la Constitución para destruir el sistema democrático mismo, como el caso de Alemania e Italia, se empezaron a establecer cláusulas de intangibilidad expresas, en donde se introdujeron límites formales al poder de revisión relacionado con el respeto del principio democrático y el principio de la dignidad de la persona humana³².”

Se concluye que el imperio de las mayorías, como fin pretendido y promovido por los apartes en contra de los cuales se dirige esta demanda, afecta la democracia misma, la soberanía, la participación y el pluralismo y, por ende, sustituye, deroga y reemplaza la Constitución, mediante un acto para el que además el Congreso de la República no tiene competencia.

Una minoría política es, por definición, una opción con poco poder en comparación con los poderes más grandes. Por tanto, no es coherente la exigencia de que una minoría se convierta en mayoría para asegurar su existencia. El aumento del umbral es una medida orientada a la democracia de mayorías, mientras que el pluralismo (la “democracia madisoniana”) está orientado a la democracia de minorías. Se tiene por entendido que no hay necesidad de garantías jurídicas cuando de facto los actores no están en riesgo. Así, en una democracia de mayorías no hay necesidad de garantías de pluralismo, toda vez que en teoría la vulnerabilidad se predica de las minorías solamente. Se requiere, pues, pluralismo para la protección de las minorías, y de ahí que la eliminación de las minorías contravenga el pluralismo.

Con el aumento del umbral, la Constitución dejó de ser un “acuerdo de convivencia social, que en cuanto tal debe contener reglas imparciales”, y por el contrario, fue modificado para permitir la prevalencia de intereses de partidos mayoritarios y el debilitamiento de los minoritarios. De este modo, derogó parcialmente el principio democrático, en sus dimensiones representativa y participativa.

El principio de participación (incluyendo el reconocimiento y respeto a la personalidad jurídica -Artículo 14- y al derecho de asociación -Artículo 38-) y representación política, en especial de las minorías y partidos y movimientos políticos no mayoritarios (Artículos 40, 95, 107 - primer inciso, 112, 171, 172, 176, 177, 179, 260).

El Acto Legislativo número 1 de 2009, en los apartes demandados, procura desconocer y ataca directamente los derechos a la participación y representación política de las minorías y partidos y movimientos políticos no mayoritarios, por cuanto impone barreras adicionales para su existencia como organizaciones con personería jurídica, además de incrementar los límites para su acceso a la representación política.

Al imponerse una exigencia de mayor votación para mantener la personería jurídica y además para acceder a la representación política en el Congreso, fijando como efecto que de no alcanzarse ese mínimo se desaparece del plano político y electoral a nivel nacional y

territorial, se deroga la permanencia de las minorías y de los partidos y movimientos políticos no mayoritarios.

Se sustituye entonces el carácter pluralista, participativo y de representación que caracteriza al Estado colombiano, y se pone en grave peligro la democracia, pues las mayorías constituidas en el Congreso, al aprobar los textos demandados habrían usado sus atribuciones como constituyente derivado para desbordar los límites y borrar las garantías que la propia Carta Política había fijado. Se desconoció la restricción que la Constitución de 1991 les impuso a las mayorías para evitar que abolieran a las minorías y a los partidos y movimientos políticos no mayoritarios, como mecanismo irrenunciable para preservar la democracia.

Esa forma de derogar la Constitución es reprochable y ante ella la protección constitucional es indispensable, según lo dicho por la Corte en textos como los siguientes, contenidos en la sentencia 249 de 2012: “5.1.8. Contéporaneamente autores como Jon Elster en *“Ulises y las Sirenas”*, y Stephen Holmes en *“Precompromisos y la paradoja de la democracia”*, sostienen que la Constitución funciona como un precompromiso o límite a la misma democracia, ya que ésta se encuentra atada a elementos estructurales del concepto mismo de Constitución como los derechos fundamentales o la idea sustancial de democracia. Esto llevaría a plantear una cuestión difícil (*puzzle*) dentro del constitucionalismo, expuesta por Elster a través de un pasaje de la Odisea, en donde Ulises se ata a un mástil de su barco y se llena los oídos con cera para no caer en los cantos de las Sirenas que lo llevarían a su propia muerte. La Constitución sería ese mástil en que se ata la propia democracia, para que ésta no se destruya a partir de sus propias reglas y se convierta en un poder suicida o que permita su propia destrucción.

5.1.9. Igualmente autores como Daryl L. Levinson y Lawrence G. Sager se plantean qué pasaría si la mayoría parlamentaria de un gobierno popular decide acabar con los derechos de la minoría o con los elementos de la democracia misma. Para Levinson la Constitución se debe convertir en una forma de autorrestricción de la propia democracia, siguiendo la idea de Madison de una democracia limitada a través del pacto constitucional y esta sería la manera de diferenciar la democracia, eminentemente mayoritaria, democracia de aclamación y democracia de opinión, con la democracia constitucional³⁵. Por su parte Lawrence Sager considera que no es plausible el argumento de que en una democracia la Constitución pertenezca al pueblo, y no el pueblo a la Constitución³⁶.

Ante la amenaza inminente que contienen los apartes demandados, en contra de las minorías y partidos y movimientos políticos no mayoritarios, es deber de la Corte corregir el exceso y preservar la democracia constitucional ordenada desde 1991, y no la de mayorías sin restricción que quiso imponer el acto legislativo 1 de 2009, en los textos acusados como inexequibles.

El objetivo adoptado por las mayorías para extinguir al resto de partidos y movimientos políticos, ha sido detectado por expertos en el análisis político en Colombia como un propósito específico y muy singular en el contexto de América Latina, lo que incrementa los indicios en contra de la validez constitucional de los apartes demandados. En ese sentido se ha dicho que “El análisis de las reformas políticas constitucionales y legales más relevantes de las últimas décadas permite identificar coincidencias entre los planteamientos teóricos y diversas variables presentes en el caso colombiano. En primer término el que hoy por hoy las posibilidades de participar en la competencia política se restrinjan a una serie de actores concentrados en los partidos políticos tradicionales, las agrupaciones “transicionales” derivadas de éstos y una serie de organizaciones pequeñas de relativamente reciente formación, presentándose barreras electorales e institucionales para limitar el acceso de otros competidores, parecen ir configurando un nuevo cierre del sistema político que favorece a dichos actores.

Es necesario precisar que las reformas políticas que han tocado considerablemente los partidos y el sistema de partidos en las últimas décadas son los actos legislativos *1° de 2003*, que definió sobre todo medidas de carácter electoral para la competencia política, *2° de 2004*, que posibilitó la reelección presidencial inmediata, y *1° de 2009*,

[...]

A las nuevas normas electorales se sumó una barrera que es específica del caso colombiano, comparativamente con otros 18 países de América Latina (Franco, Clavijo y Flórez, 2008) , ya que en la reforma de 2003 se estableció la exigencia de que partidos y movimientos políticos alcancen un porcentaje mínimo del total de votos válidos en elecciones de Senado o Cámara para obtener o mantener su personería jurídica, con lo cual solo las agrupaciones políticas con alcance nacional y con determinado nivel de respaldo en las elecciones de Congreso quedan habilitadas para hacer parte de la competencia [...] Es de señalar que, adicionalmente a la existencia de un umbral que determina quiénes son los habilitados para participar en la contienda electoral y postular candidatos, el sistema establece una serie de barreras legales para el acceso a las curules: el 2% del total de votos válidos para Senado y el 50% del cociente electoral en las demás corporaciones públicas, a excepción de las más pequeñas, para las cuales se exige solo un 30% del cociente. A ello hay que sumar, en el caso de la Cámara de Representantes y, en menor medida, de algunos concejos y asambleas, la existencia de barreras naturales que impiden el éxito de alternativas pequeñas, lo cual se explica debido a la regla que establece que “a menor tamaño de la circunscripción electoral, menor el grado de proporcionalidad del sistema electoral y menores las posibilidades de obtener escaños para los partidos pequeños” (Nohlen, 1995, 65). Es decir, además de las dificultades para alcanzar la personería jurídica, los partidos deben enfrentar la tarea de superar el umbral legal para poder acceder a los escaños y vencer los obstáculos naturales creados por el tamaño de las circunscripciones.

[...]

Así, planteo que existen evidencias de que las últimas reformas políticas han contemplado medidas que permiten avalar la hipótesis de que el sistema camina en la dirección de conformar un “cartel de partidos” tendiente a controlar el mercado político y a usufructuar diversos beneficios del Estado derivados de cambios normativos adoptados en dichas reformas.

[...]

Pero la forma como se ha ido produciendo un cierre paulatino, que ha beneficiado principalmente a los partidos tradicionales y a los transicionales derivados de ellos, así como las dificultades existentes para crear organizaciones políticas con visión de permanencia (a mi modo de ver, una de las condiciones fundamentales en la definición de partido político), permiten afirmar que se avanza hacia la configuración de un sistema de partidos cartel en el sentido planteado por Katz y Mair.” (Rodríguez, Clara Rocío. 2011 “Partidos políticos y reforma política en Colombia: ¿Hacia la cartelización del sistema?”. Publicado en: Controversia. Tercera etapa, No. 196. Junio de 2011. P. 163-193. Ver también de la misma autora: Cambios en las reglas electorales y pluralismo político. Jueves, 06 de Junio de 2013. http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/6887-cambios-en-las-reglas-electorales-y-pluralismo-politico.html#_ednref4)

El ánimo excluyente y abolicionista en contra de las minorías y demás organizaciones políticas no mayoritarias, se advirtió tempranamente antes y durante el curso de la reforma, incluso por organizaciones académicas con el apoyo de organismos internacionales con presencia en Colombia, al decir: “La discusión sobre los umbrales legales se relaciona íntimamente con el nivel de apertura y competencia política en una democracia. **Aumentar el umbral implica imponer obstáculos adicionales a la posibilidad de grupos y organizaciones políticas de acceder a espacios de representación política.**

Para entender los verdaderos efectos y limitaciones de los umbrales legales, es necesario entender el sistema electoral en su conjunto y a partir de allí reconocer la existencia de umbrales naturales producto principalmente del tamaño de las circunscripciones, así como umbrales artificiales derivados de la fórmula electoral utilizada.

Colombia, es en este sentido, uno de los países con mayores umbrales para acceder a las corporaciones políticas.

El tamaño de las circunscripciones en cámara de representantes, por ejemplo, hace que el sistema favorezca las grandes fuerzas políticas en desmedro de organizaciones alternativas o minoritarias en el 74% de las curules de la Cámara de Representantes.

Así mismo, el sistema de cifra repartidora favorece las grandes agrupaciones políticas convirtiéndose en una segunda barrera artificial y en un instrumento claro para desincentivar organizaciones minoritarias de participar en política.

Finalmente, el sistema actual de umbrales legales de 2% en Senado es una barrera suficientemente alta como para castigar todo tipo de aventurerismo político.

Gracias a esta combinación de factores el sistema político ha reducido el número de partidos con personería jurídica de 64 a 16 entre las elecciones del 2002 y la del 2006.” (PNUD-IDEA 2007 Documento de trabajo. Proyecto Reforma Política PNUD-IDEA. Secretaría Técnica Comisión de Reforma al Sistema Político y Electoral. Senado de la República de Colombia. Estudio comparado de las barreras o umbrales electorales implícitos y explícitos en el sistema electoral. Documento elaborado por el Observatorio de Procesos Electorales (OPE) de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario. Directora: Ana Beatriz Franco-Cuervo. Investigadores: Bibiana Andrea Clavijo Romero y Javier Andrés Flórez Henao. Noviembre de 2007)

Esa reducción de la que habla el último párrafo se hizo más notoria en las elecciones de 2010, una vez en vigencia el acto legislativo 1 de 2009, pues según la Resolución 1959 del 26 de agosto de 2010 del Consejo Nacional Electoral, el total de partidos y movimientos políticos ordinarios que mantuvieron su personería fue de 8, y 4 más lo hicieron con el régimen de minorías étnicas.

Es de aclarar que para 2010, las normas que aumentan el umbral al tres por ciento de la votación válida no habían entrado en vigencia, lo cual sucederá en 2014, razón que hace urgente la intervención de la Honorable Corte Constitucional, para corregir la derogatoria impuesta por el Congreso como constituyente derivado.

La finalidad de restar y hasta eliminar el espacio de conformación y representación de partidos y movimientos políticos no mayoritarios, salta a la vista al constatar cómo se suprimieron del texto constitucional mecanismos de permanencia e integración de esas organizaciones, como sí se realizó con los parágrafos transitorios 1 y 2 de Acto Legislativo 1 de 2003.

De mantenerse la exclusión de los partidos y movimientos políticos no minoritarios, no quedará alternativa para cientos de miles y seguramente millones de ciudadanos que se reúnen en torno a estas opciones, pues estarían excluidos por la exigencia general (alcanzar un mínimo de votación del 3% para conservar la personería jurídica y para obtener representación en el Congreso) y también por la exigencia a las minorías, pues hoy éstas sólo cuentan para la participación en calidad de tales con una curul, que a todas luces es

insuficiente aún para el más pequeño de los partidos que obtuvo en 2010 su personería con una votación del dos por ciento del total de votos válidos. En síntesis, los partidos no mayoritarios están excluidos tanto del escenario general de participación (al que se accede con el requisito de alcanzar un mínimo del tres por ciento (3%) de votos válidos), como del de las minorías, por lo que quedan al margen de toda opción política.

Aún podría decirse que les queda la opción de los movimientos sociales, pero al respecto es de señalar que su entidad, alcance y papel en la democracia no es comparable con el de los partidos y movimientos políticos, por lo cual tampoco resulta una alternativa siquiera equiparable a las condiciones que la Constitución de 1991 consagra para esas organizaciones. Dice al respecto Ludolfo Paramio, que “[...] la democracia incluye la idea de control de los gobernantes. Sin partidos con fuerza parlamentaria este control es imposible, y la fiscalización de la acción de gobierno por los movimientos sociales o por grupos cívicos puede ser irrelevante si el gobernante tiene una base de poder suficiente para aislarlos o para bloquear la acción del gobierno en caso de que proliferen los conflictos particulares sin instancias de agregación y negociación de intereses.” (Paramio, Ludolfo. 2011 Partidos y democracia. Publicado en: Controversia. Tercera etapa, No. 196. Junio de 2011. P. 15-33)

De otra parte, los textos demandados conllevan la derogatoria tácita del artículo 112 constitucional, en lo relacionado con un estatuto que regule a las minorías, a los partidos y movimientos de oposición e independientes, pues éstos prácticamente quedarían suprimidos y ante la actual carencia de ese estatuto están sin posibilidad de especificar nuevos marcos de participación. Además, la configuración constitucional derivada de los apartes demandados, hace inviable una regulación que conceda margen razonable para que los partidos no mayoritarios conserven su personería jurídica y representación.

Todo lo anterior confirma la violación constitucional configurada con los textos acusados y pone de presente que remediarla integralmente solamente es posible con la declaratoria de inexequibilidad.

Esta demanda también pone en evidencia la concentración de poder que la Corte censura cuando dice: “El pluralismo se opone al unanimismo, pues acepta el juego de las diferentes opciones ideológicas; desconfía de la homogeneidad, porque reconoce la heterogeneidad de la sociedad, así como la existencia de los grupos a los que pertenecen los individuos; rechaza el carácter absoluto de las opiniones o tendencias, ya que le otorga legitimidad a los distintos puntos de vista; promueve la participación política en la medida en que da oportunidad de expresarse a diversas propuestas y grupos sociales y supone la aceptación de las reglas fijadas para tornar viable esa expresión y hacerla accesible a todos. En el plano político, el pluralismo implica la reversibilidad del poder, por cuanto la libre expresión de las diferentes opciones entraña la posibilidad de que una propuesta pueda sustituir a otra en el gobierno de la nación, con lo que eso exige de respeto y de garantía a las minorías que pueden convertirse, si así lo deciden los ciudadanos, en mayoría, que, a su vez, tendrá que respetar a las minorías que existan.

En la afectación de los principios de participación y representación, se derogan parcialmente también el derecho a la personalidad jurídica (Artículo 14), el derecho de asociación (Artículo 38) y los derechos adquiridos de las organizaciones hoy existentes y que se adecuaron al régimen reformado en 2003, pero sustituido en 2009.

Los apartes demandados violan también los derechos fundamentales a la personalidad jurídica, de asociación y desconocen los derechos adquiridos. Se presenta en conjunto la

argumentación que alude a los tres, por cuanto para el caso de los partidos y movimientos políticos no mayoritarios, la relación entre estos derechos es inescindible cuando se les impone el aumento de mínimo de votos para conservar su personería jurídica y acceder a la representación.

La personalidad jurídica confiere la capacidad y libertad para desarrollar y ejecutar actos, a la vez que configura un centro de imputación jurídica (Sentencia C-619 de 2002). De ella se derivan las capacidades de goce y de ejercicio, sobre las cuales la Corte Constitucional ha indicado: “La primera de ellas consiste en la aptitud general que tiene toda persona natural o **jurídica** para ser sujeto de derechos y obligaciones, y es, sin duda alguna, el atributo esencial de la personalidad jurídica. La capacidad de ejercicio o capacidad legal, por su parte, consiste en la habilidad que la ley le reconoce a aquella para poderse obligar por sí misma, sin la intervención o autorización de otra. Implica, entonces, el poder realizar negocios jurídicos e intervenir en el comercio jurídico, sin que para ello requiera acudir a otro.” (Sentencia C-983/02)

En el caso de los partidos y movimientos políticos, su personalidad jurídica les da a las organizaciones y, por su intermedio, a los ciudadanos que los integran la posibilidad de ser reconocidos como sujetos políticos en la sociedad y ejercer derechos como la representación política, pero no solamente ella, pues contribuyen también a propósitos permanentes como la formación de la voluntad popular y a otros fines con origen constitucional entre los que concreta el artículo 2 de la Ley 130 de 1994:

ARTÍCULO 2o. DEFINICIÓN. Los 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.

Los movimientos políticos son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones.

[...]”

Los partidos y movimientos políticos existen no solamente para hacer parte de las elecciones, sino también para contribuir a la formación de la voluntad popular, facilitando la participación, la formación política, y la asociación con esos fines, de allí que su existencia, su capacidad para ejercer y cumplir derechos y obligaciones no se dirige exclusivamente a obtener resultados electorales.

Cuando los apartes de las normas demandadas suprimen la personalidad jurídica de los partidos y movimientos políticos no mayoritarios, extinguen no solamente su posibilidad de incorporarse a las curules y cargos públicos, sino que dejan sin posibilidad el ejercicio de derechos con vocación permanente y no solamente de época electoral, entre los que están la formación de identidad y proyectos políticos en torno a una ideología y organización específicas.

Del mismo modo, en virtud de la personalidad jurídica, los partidos políticos asumen un estricto régimen de responsabilidad, como lo enuncia la ley 1475 de 2011 en su artículo 8,

al decir: “Los partidos y movimientos políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como por las conductas de sus directivos consideradas como faltas en el artículo 10 de la presente ley.”

Al acabar con esas capacidades para obligarse y para ejercer derechos, se anula la personalidad jurídica, lo cual, como se ha explicado, es pretensión de los apartes demandados en relación con los partidos y movimientos políticos minoritarios.

Adicionalmente, extinguir esas organizaciones por no alcanzar un mínimo de votación en las elecciones al Congreso, desconoce el derecho de asociación, que resulta no de un acto electoral, sino de la “[...] acción concertada de varias personas que persiguen objetivos comunes de vinculación “para la realización de un designio colectivo”. El derecho de asociación es la “[...] facultad de toda persona para comprometerse con otras en la realización de un proyecto colectivo, libremente concertado, de carácter social, cultural, político, económico, etc. a través de la conformación de una estructura organizativa, reconocida por el Estado, capacitada para observar los requisitos y trámites legales instituidos para el efecto y operar en el ámbito jurídico.” El hecho de no alcanzar un mínimo de votación o la representación al Congreso, no significa que el propósito de los partidos y movimientos políticos no mayoritarios se acabe, sino que permanece y puede fortalecerse, pues como ya se ha explicado, estas instituciones tienen fines a largo plazo, no circunscritos a un periodo electoral; buscan la configuración y consolidación ideológica y programática; la formación política; y la participación ciudadana.

Los partidos y movimientos políticos no son un simple medio para las elecciones, sino un instrumento de expresión de la ciudadanía mediante diversos y múltiples mecanismos. De allí que abolirlos por no tener representación en una corporación nacional como el Senado o la Cámara de Representantes, tal como lo pretenden los apartes demandados, sea un acto que vulnera la esencia del derecho de asociación que le permite a los ciudadanos conformar y conservar organizaciones con fines que van más allá de un acto electoral.

Cabe recordar que esa autonomía del derecho de asociación y la especificidad de sus fines son valores protegidos por el constitucionalismo colombiano y que los apartes demandados estarían sustituyendo, en caso de que se admita su entrada en vigencia. Para destacar esa especificidad y protección del derecho de asociación, basta citar que la Corte Constitucional en su sentencia C-399 de 1999 destacó: “Sin embargo, independientemente de la existencia de normatividad específica respecto de las diversas formas asociativas antes descritas, el derecho a la libre asociación es una garantía de expresión que las cubre a todas ellas y en consecuencia, su dimensión y alcance deberá ser respetado en cada una de las asociaciones que se consoliden, no sólo por ser éste un derecho constitucional en si mismo considerado, sino por ser una expresión de la autonomía y del libre desarrollo de la personalidad de los ciudadanos.”

Las mismas organizaciones políticas, tienen derechos que les deben ser preservados, y aunque los derechos fundamentales lo son por definición de la persona humana, éstos se predicen de las personas jurídicas en virtud de su finalidad. En esa medida es razonable afirmar que cada miembro de un partido o movimiento político no mayoritario y que esas mismas instituciones son sujetos del derecho fundamental a la personalidad jurídica y del de asociación en el que se sustenta la existencia misma de la organización, con el propósito de lograr a su vez otros derechos como los de la participación, la postulación y la representación política.

La Corte Constitucional da fundamento al planteamiento que muestra cómo se conjugan los derechos de las personas naturales con los de las jurídicas y cómo éstas pueden actuar en defensa de las primeras. Con esta orientación, se indica en la sentencia T-378 de 2006 que: “La Corte Constitucional ha expresado puntualmente como concepto medular de los derechos fundamentales de la persona natural, la condición del ser humano; y con ello ha distinguido, entre los consagrados expresamente como tales en la Constitución, los que de manera privativa solo pueden pregonarse de estos sujetos, por estar ligados a tal naturaleza. Pero igualmente, ha admitido que cuando la génesis de los derechos fundamentales no radica en la condición humana del titular, en un Estado Social de Derecho, de ellos también son titulares las personas jurídicas, aunque no puede perderse de vista que los derechos de las personas jurídicas se encuentran ceñidos básicamente a la finalidad que dio origen al colectivo y para la que se le ha sido autorizada jurídicamente una personería. La persona jurídica está protegida con las garantías del Estado Social de Derecho, por lo cual, es titular de algunos derechos fundamentales ejercitables por ellas mismas; y que en sustitución de sus miembros, también puede actuar si la protección que se pretende incide para evitar que derechos fundamentales de las personas naturales asociadas, resulten conculcados con ocasión a la vulneración de los propios.”

“Las personas jurídicas,..., están por esencia concebidas como vehículo para canalizar las aspiraciones grupales de sus asociados, que siempre es sólo una fracción de la sociedad civil, generalmente incluso de un número muy limitado.”

“En la Constitución se encuentran derechos que son absolutamente exclusivos de la persona humana, como el derecho a la vida y la exclusión de la pena de muerte (art. 11), la prohibición de la desaparición forzada, las torturas, los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (art. 12), el derecho a la intimidad familiar (art. 15), el derecho al libre desarrollo de la personalidad (16), la libertad de conciencia (18), entre otros. Pero otros derechos ya no son exclusivos de los individuos aisladamente considerados, sino también en cuanto se encuentran insertos en grupos y organizaciones, cuya finalidad sea específicamente la de defender determinados ámbitos de libertad o realizar los intereses comunes.”

Además, en la sentencia SU-182 de 1998, la Corte reiteró que las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales como: “[...] el debido proceso, **la igualdad**, la inviolabilidad de domicilio y de correspondencia, **la libertad de asociación**, la inviolabilidad de los documentos y papeles privados, el acceso a la administración de justicia, el derecho a la información, el habeas data, entre otros.”

Más aún, la Corte insiste en la sentencia T- 378 de 2006 en que “Confluyen entonces en la persona jurídica, tanto los derechos fundamentales de las personas que la integran, naturales o jurídicas, como los propios. Por tanto, en forma consistente la jurisprudencia les ha reconocido que ellas poseen derechos constitucionales fundamentales por dos vías, en cuanto hay unos estrechamente ligados en su existencia misma, a su actividad, al núcleo de las garantías que el orden jurídico les ofrece, y otros correspondientes a los de las personas naturales que de manera transitiva se afectan cuando son vulnerados o desconocidos los derechos de los entes en que tienen interés directo o indirecto. Al respecto se ha expresado la Corte en los siguientes términos:

“ [...]las personas jurídicas poseen derechos constitucionales fundamentales por dos vías:

- a) Indirectamente: cuando la esencialidad de la protección gira alrededor de la tutela de los derechos constitucionales fundamentales de las personas naturales asociadas, y
- b) Directamente: cuando las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales no porque actúan en sustitución de sus miembros, sino que lo son por sí mismas, siempre, claro está, que esos derechos por su naturaleza sean ejercitables por ellas mismas”^[25].

De lo anterior se concluye entonces, que la persona jurídica está protegida con las garantías del Estado Social de Derecho, por lo cual, es titular de algunos derechos fundamentales ejercitables por ellas mismas; y que en

sustitución de sus miembros, también puede actuar si la protección que se pretende incide para evitar que derechos fundamentales de las personas naturales asociadas, resulten conculcados con ocasión a la vulneración de los propios.”

Queda suficientemente sustentado que la personalidad jurídica de los partidos y movimientos políticos no mayoritarios es un derecho de ellos predicable y que la libertad de asociación que los sustenta también les corresponde en lo relativo a su carácter de organizaciones y en su calidad de canales para materializar derechos de sus asociados, quienes se unen para lograr propósitos comunes como los de obtener formación, participación, postulación y representación política, entre otros.

Finalmente, el derecho a la personalidad jurídica, a esa capacidad de goce y ejercicio, se encuentra consolidada para los movimientos y partidos políticos que superaron las condiciones del nuevo régimen establecido en el Acto Legislativo 1 de 2009 para las elecciones de 2010, y el incremento de nuevas exigencias que entrarían a regir con el proceso electoral de marzo de 2014, desconoce el derecho adquirido a la personería jurídica, fruto del derecho de asociación y de la personalidad jurídica ya explicados.

Lo anterior hace preciso recordar que la “(i) La Corte Constitucional ha precisado que los *derechos adquiridos* son aquellas situaciones individuales y subjetivas que se han creado y definido bajo el imperio de una Ley y, que por lo mismo, han instituido en favor de sus titulares un derecho subjetivo que debe ser respetado frente a Leyes posteriores que no puede afectar lo legítimamente obtenido al amparo de una Ley anterior. Existe un derecho adquirido cuando respecto de un determinado sujeto, los hechos descritos en las premisas normativas tienen debido cumplimiento. Por contraste, las *meras expectativas*, consisten en probabilidades de adquisición futura de un derecho que, por no haberse consolidado, pueden ser reguladas por el Legislador, con sujeción a parámetros de justicia y de equidad.” (Sentencia C-242 de 2009)

En el caso en estudio, la situación de los actuales movimientos y partidos políticos con personería jurídica no es una mera expectativa, sino un derecho adquirido a existir como tales y a ejercer todos sus derechos en los distintos ámbitos. No puede admitirse que las normas acusadas y que entrarían a regir en 2014, amenacen o dejen desprovistos del derecho a la personalidad jurídica y de asociación a varios de los actuales partidos y movimientos políticos no mayoritarios y a sus miembros, por cuanto se vulneraría el derecho adquirido a su personalidad jurídica.

Para resumir este cargo, se señala que los apartes demandados sustituyen la Constitución, porque violan los derechos a la personalidad jurídica y de asociación de los partidos y movimientos políticos no mayoritarios y de sus miembros. Por esa vía, los textos acusados de inconstitucionales desconocen también los derechos a la formación, la postulación y la representación política de los miembros, simpatizantes y votantes de esas organizaciones. De paso, irrespetan el derecho adquirido a la personería jurídica y complementa de esa forma una derogatoria constitucional.

Violación del principio de autonomía territorial en relación con la representación política y la composición de sus corporaciones y autoridades. (Artículos 1, 260, 287, 299, 303, 312, 314, 318 y, 323)

La autonomía territorial, concebida en Colombia como un medio que equilibra los poderes centrales y territoriales, motivó la estructuración de escenarios nacionales, regionales y locales para la participación y la representación política. La elección popular de alcaldes, gobernadores, concejales y diputados, son manifestaciones medulares de la democracia colombiana, fruto de esfuerzos que han fortalecido el constitucionalismo a costa de décadas y ya siglos de esfuerzo.

La Constitución colombiana originaria, preservó y fortaleció como principio la construcción de la democracia a partir de todos los espacios de la geografía nacional, admitiendo que en los municipios y departamentos, los ciudadanos ejerzan su facultad de postulación, elección popular y representación, como es propio de un sistema con mínimas condiciones de autonomía territorial. Entiende así la Constitución de 1991, que la democracia nacional se construye con las expresiones territoriales y viceversa.

Por el contrario, los apartes demandados borran ese principio de la Constitución, porque define como condición de existencia de partidos y movimientos políticos con presencia y representación en cargos y corporaciones nacionales y territoriales, el lograr resultados en las elecciones nacionales para el Congreso. El incremento de la votación para esa corporación, como condición de existencia de los partidos y movimientos políticos y como imperativo para poder seguir participando de los demás espacios de la democracia a nivel territorial y nacional, expresa una concepción abolicionista de la autonomía territorial.

Esa concentración de poder en el legislativo, derivada de una norma propuesta y adoptada por ese mismo órgano, vuelve dependiente del Congreso a todo el sistema electoral y de representación territorial. Solamente los partidos presentes en el Congreso y que hayan superado el tres por ciento (3%) de los votos válidamente emitidos para Senado o Cámara, podrán contar con la posibilidad de participar en los procesos electorales de los territorios. Este resultado que se obtendría de la aplicación de las normas demandadas, en caso de no declararse su inexequibilidad, resulta ajeno y contrario a la autonomía territorial en un régimen democrático y participativo, y a la desconcentración del poder en la que ella y el constitucionalismo todo se sustentan.

Los apartes demandados, son manifestación de un poder omnímodo del Congreso, no autorizado por la Constitución, el cual desconoce el margen de autonomía que en materia de toma de decisiones y elección de autoridades tienen los entes territoriales, haciéndolos dependientes de las elecciones y la integración del Congreso de la República.

La importancia del gobierno propio como manifestación de la autonomía territorial, tiene como condición no depender matemáticamente de los resultados de las elecciones al Congreso, menos en la manera prevista por los apartes demandados. Así ayuda a sustentarlo la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la cual ha señalado: Para la Corte “el **núcleo esencial de la autonomía está constituido** en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar encontramos, **la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autodirigirse en sus**

particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan.” (Sentencia C-149/10)

El Congreso de la República desbordó su competencia, por cuanto vulneró el principio a la autonomía territorial, en una de sus expresiones esenciales, como es la posibilidad de que los movimientos y partidos políticos no mayoritarios, que no superen el 3% de la votación a Senado o Cámara, se vean excluidos, por ese hecho, de la posibilidad de concurrir a los procesos de composición de las autoridades territoriales.

El constituyente derivado también sustituyó la Constitución, porque en ese desconocimiento de la autonomía territorial rebasó los límites del poder público conferido al Congreso, al imponer como regla para conservar la personería jurídica y poder postular candidatos a cualquier elección en el país, el logro de un mínimo de votación a las corporaciones que integran el Legislativo. Con ello hace depender, injustificadamente, todo el sistema de partidos y electoral, de la propia composición del Congreso, con un exceso de incidencia en el resto de los cargos y corporaciones públicos y una exclusión injustificada de los partidos y movimientos políticos no mayoritarios.

Finalmente, por la vía de esta vulneración a la autonomía territorial, viola de paso la diferenciación de las circunscripciones electorales, definitorio del sistema electoral configurado por la Constitución de 1991, pues hace depender la participación política territorial de los resultados de las elecciones nacionales.

Violación del derecho a la igualdad, la prohibición de la discriminación y la universalidad y generalidad que deben tener las disposiciones constitucionales (Artículo 13).

En la Constitución de 1991, la igualdad tiene una triple connotación: es valor, principio y derecho fundamental (Sentencia C- 250 de 2012). De allí que la vulneración a la igualdad, mediante el mecanismo de reforma constitucional a cargo del Congreso, se constituya en un ejercicio ajeno a la competencia de ese órgano como constituyente no originario.

Para el caso de las disposiciones que se someten a juicio de la Corte, se destaca cómo los resultados electorales pusieron en plano de igualdad a todas las organizaciones que alcanzaron el dos por ciento (2%) o más de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en las elecciones de Cámara de Representantes o Senado de 2006 y 2010, gracias a lo cual conservaron su personería jurídica y lograron representación en el Congreso. Sin embargo, el incremento ordenado a partir de 2014, impone un trato no igualitario a las que superaron con un margen estrecho ese mínimo del dos por ciento (2%), dado que se trata de organizaciones en consolidación, distintas a partidos tradicionales o a los que reúnen miembros de distintas tendencias políticas, por lo cual es una norma discriminatoria, dirigida a extinguir los partidos y movimientos políticos independientes, mediante la privación de su personería jurídica, a pesar de haber logrado la base de existencia requerida por el nuevo sistema electoral diseñado con las reformas de 2003 y 2009.

Los apartes demandados vulneran también la igualdad de derechos de los miembros y votantes de movimientos y partidos políticos hoy consolidados, pero no mayoritarios, por cuanto su actual membresía a la respectiva organización política se encuentra amenazada por el aumento de una exigencia injustificada y desproporcionada de votación para que su organización conserve su existencia y alcance la representación.

Aunque los votos y pertenencia a esos partidos y movimientos políticos hoy reconocidos permitieron la creación y permanencia de sus respectivas organizaciones, y por ende los derechos a participar y ser representados, por efecto de los apartes demandados hoy se ven ante la amenaza de perder esas situaciones ya consolidadas, por no pertenecer a un partido o movimiento mayoritario. De este modo se afecta su derecho a la igualdad, pues sus derechos a hacer parte de organizaciones políticas, de postulación y de representación se ven debilitados frente a los mismos derechos de quienes pertenecen o apoyan a organizaciones mayoritarias.

Las cuotas se conciben en el mundo entero como garantías para el ejercicio de los derechos, tal como sucede con las cuotas de género para participar en listas de candidatos o en cargos públicos. Por el contrario, el Acto Legislativo 1 de 2009, específicamente en las disposiciones demandadas, cambian las reglas de participación mediante la adopción del aumento del umbral o barrera electoral como un medio para la discriminación de miembros y votantes de partidos y movimientos políticos no mayoritarios, así como de estas mismas organizaciones. Las normas acusadas adoptaron de ese modo un criterio sospechoso de diferenciación, en contra de partidos y movimientos no mayoritarios, al definir una barrera de acceso democrático del tres por ciento (3%) de la votación para conservar su personería jurídica y participar en elecciones, a pesar de haber superado ya la regla del dos por ciento (2%), fijada para quienes participaran en las elecciones de 2006 y 2010.

Aparte de eliminar la existencia de partidos y movimientos políticos no mayoritarios, las normas demandadas se orientan a suprimir su representación de manera desproporcionada, pues no solamente las excluye del Legislativo por no alcanzar el umbral de acceso al Congreso, sino porque impide que se postulen a las demás corporaciones y cargos públicos, incluso los que no harán parte del proceso electoral del mes de marzo de 2014.

En otros términos, impedir la existencia y representación de los partidos que no alcancen más del tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en las elecciones de Cámara de Representantes o Senado de 2014, es una restricción desmedida, por cuanto no se limita a impedir su inclusión en el legislativo, sino que por la vía de arrebatarles la personería jurídica, también los margina definitivamente del resto de elecciones, como las de 2015 a las asambleas, los concejos, las juntas administradoras locales, las alcaldías, las gobernaciones y los demás cargos de elección popular, cuyas circunscripciones, regulación y alcance son muy distintos a los de Congreso. El resultado en la circunscripción en Senado o Cámara de Representantes, niega o habilita la postulación y representación en el resto de espacios participación política y de representación ciudadana, con lo cual salta a la vista el carácter discriminatorio y desproporcionado de las normas demandadas.

Por lo expuesto, los apartes acusados no respetan el mandato de igualdad aplicable a este caso, en el que procede un trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias son más relevantes que las similitudes, lo que justifica el trato especial a favor de ciertos grupos marginados, discriminados o especialmente vulnerables (Sentencia C- 250 de 2012);

En este caso, la posición en parte similar, se deriva de que todos los movimientos y partidos políticos superaron la votación mínima del dos por ciento (2%) exigida para obtener y conservar su personería jurídica en 2006 y 2010, participar en elecciones y lograr representación en distintos cargos y corporaciones. La situación en parte diversa, responde a que dentro del primer universo, varios se encuentran en una situación de marginación, discriminación o especial vulnerabilidad, por ser no mayoritarios, lo cual concede mayor relevancia constitucional a la diferencia. Teniendo mayor significancia la disimilitud, se justifica una diferencia de trato que los apartes demandados no previeron, con lo cual violan el principio, valor y derecho a la igualdad de la Constitución.

De este modo, el principio republicano también se ve afectado, por cuanto de no declararse la inexequibilidad de los apartes demandados, la competencia electoral no contará desde 2014 con condiciones de igualdad.

La discriminación normativa demandada, debe ser corregida, y como fundamento final de esta pretensión se resume a continuación el juicio de proporcionalidad que permite concluir la violación al principio, valor y derecho a la igualdad en la que incurren los apartes demandados.

Se analiza a continuación (i) la finalidad de la medida, (ii) la igualdad o desigualdad de los sujetos a los que se les impone, (iii) su idoneidad para la finalidad propuesta, y (iv) la proporcionalidad de la misma:

- (i) La finalidad del tratamiento desigual es planteada por el Constituyente derivado, como la necesidad de fortalecer los partidos, evitar la política personalista y suprimir las empresas electorales.¹ Ese propósito resultó comprensible hasta 2006 (elecciones a las que se les aplicó la reforma de 2003 en la que se incluyó el umbral del 2%), pero la reducción del número de partidos y la cualificación de las disposiciones que hacen más estricta su regulación, le permiten al País contar desde 2010 con ocho (8) partidos ordinarios que superaron el umbral del dos por ciento (2%) y cuatro (4) por minorías étnicas², lo cual muestra que no existe una dispersión sino un mínimo pluralismo reflejo de la realidad política de la sociedad y querido por los principios constitucionales originarios.

Se pone de presente, entonces, que la verdadera finalidad de los apartes demandados, al incrementar desde el 2014 el umbral al tres por ciento (3%),

¹ Informe de ponencia primer debate Senado (Gaceta 828/08). Primera vuelta

² Resolución 1959 del 26 de agosto de 2010. Consejo Nacional Electoral.

es la de lograr la extinción de los partidos y movimientos políticos no mayoritarios, lo que constituye un propósito discriminatorio, desprovisto de justificación, legitimidad y protección constitucional. Así se deduce también del plazo para lograr el incremento de votación, pues de una elección de Congreso a otra, se impone aumentar el mínimo de votación para mantener la existencia partidista de un dos (2%) a un tres por ciento (3%).

- (ii) Los sujetos sobre los que se impone esa idéntica exigencia de lograr una votación mínima del tres por ciento (3%) son de dos categorías diferentes. Los mayoritarios, que cuentan desde 2010 y antes con votaciones muy superiores al tres por ciento (3%) en Senado y Cámara de Representantes y los no mayoritarios, que apenas superaron el dos por ciento (2%) con el que conservaron su personería jurídica. Estos últimos partidos y movimientos, se encuentran en una situación de vulnerabilidad que no comparten los primeros, la cual justifica un trato diferenciado, que los textos demandados no previeron. Por el contrario, la cuota o barrera estandarizada del tres por ciento (3%), se consolida como una norma discriminatoria, en contra de los no mayoritarios.

Podría indicarse que esta situación se supera con la representación de minorías políticas, pero ello es improcedente porque equivale solamente a una curul en el Congreso.

- (iii) La idoneidad de la medida de incremento del porcentaje de votación, tampoco es idónea ni necesaria para obtener la finalidad propuesta de fortalecer los partidos, evitar la política personalista y eliminar las empresas electorales, por cuanto como ya se explicó, esos propósitos se lograron con el umbral del dos por ciento. El aumento de ese porcentaje, se opone a los fines propuestos, pues desconoce que un fortalecimiento mayor al ya logrado no es asunto de corto plazo (no de una elección a otra) y antes que procurar esa consolidación partidista, los apartes demandados conducirían la eliminación de los partidos y movimientos no mayoritarios.
- (iv) Finalmente, la medida de aumento de votación de un dos al tres por ciento, es desproporcionada, pues no solamente limita la representación, sino que de no lograrse, equivale a la supresión de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos ya reconocidos y, por ende, con el derecho a ejercer los derechos de postulación y representación.

Adicionalmente es desproporcionado ese incremento, porque no solo elimina la posibilidad de que los partidos y movimientos políticos no mayoritarios continúen postulándose al Congreso, sino que les suprime esa opción para cualquier otro cargo y corporación en todo el país, es decir a nivel nacional, regional y local.

El Congreso de la República derogó con los apartes demandados, el derecho a la igualdad de los partidos y movimientos políticos no mayoritarios y de los ciudadanos a ellos vinculados, por lo que incurrió en un vicio insubsanable de competencia que exige la corrección constitucional, mediante su declaratoria de inexequibilidad.

Test de Efectividad

La relevancia constitucional que tiene el aumento del umbral del 2% al 3%, se explica en que el incremento de la barrera significa la disminución progresiva de fuerzas minoritarias. A más umbral menos minorías, menos pluralismo, menos derecho a la igualdad, menos participación política, menos representación política, menos autonomía territorial, menos democracia. El aumento del umbral, condujo entonces a la derogatoria parcial del principio de pluralismo y de los que a él se vinculan.

Esa lesión o derogatoria constitucional se agrava, pues la finalidad de su incorporación es caprichosa y no fundada en propósitos constitucionales legítimos, como quedó explicado, lo que da lugar a aplicar en este momento el test de efectividad.

Se trata de establecer si el aumento del umbral del 2% al 3% tiene una pretensión de universalidad, o si por el contrario, se trata de una norma fijada con el propósito de obtener unos determinados objetivos.

Es válido y útil traer en este punto la distinción que hizo la sentencia C- 141 de 2010, al explicar por qué la primera reelección no sustituía la Constitución, mientras la segunda sí lo hacía, pues una valoración constitucional semejante se presenta en este caso: “Aún cuando al examinar la posibilidad de una reelección por una sola vez, la Corte Constitucional no encontró motivos justificativos de una sustitución de la Carta de 1991, en esta oportunidad debe acometer de nuevo “el control estricto adelantado mediante el juicio de sustitución”, porque la autorización de una segunda reelección del Presidente de la República, que conduciría al ejercicio de un tercer mandato, además de ser una situación por completo novedosa en el constitucionalismo colombiano, plantea serios interrogantes acerca de si se mantienen o se sustituyen por otros opuestos, elementos basales de la Carta vigente, en cuanto constitutivos de su identidad, enfatizando que la reelección presidencial tiene un componente personal inevitable, pues comporta la posibilidad de que un ciudadano elegido para ejercer la presidencia de la República pueda postularse para ejercerla de nuevo y ese componente personal cobra singular relevancia, pues de ser sometida al pueblo la propuesta y aprobada mediante referendo, la única persona que se encontraría en el supuesto de aspirar a la segunda reelección y al tercer periodo es el actual Presidente de la República, dado que, en la historia reciente del país, sólo él ha sido elegido por dos periodos constitucionales y podría ser elegido para otro periodo.”

Para el caso del aumento del umbral sucede algo similar. En el año 2003, la creación del umbral y su fijación en un dos por ciento (2%), fue una norma general, dirigida a más de setenta personas jurídicas, que existían como partidos o movimientos políticos, y con el fin de generar organización democrática. Una vez logrado este último propósito, se decide aumentar el umbral, con una norma dirigida a cerca de una decena de organizaciones, varias de ellas minoritarias, con resultados electorales anteriores inferiores al 3% de la votación y otras mayoritarias, históricamente consolidadas con votaciones que superan de lejos el umbral indicado. Se adopta así un criterio sospechoso de distinción y en últimas una norma discriminatoria que desconoce el principio de igualdad que también regula la

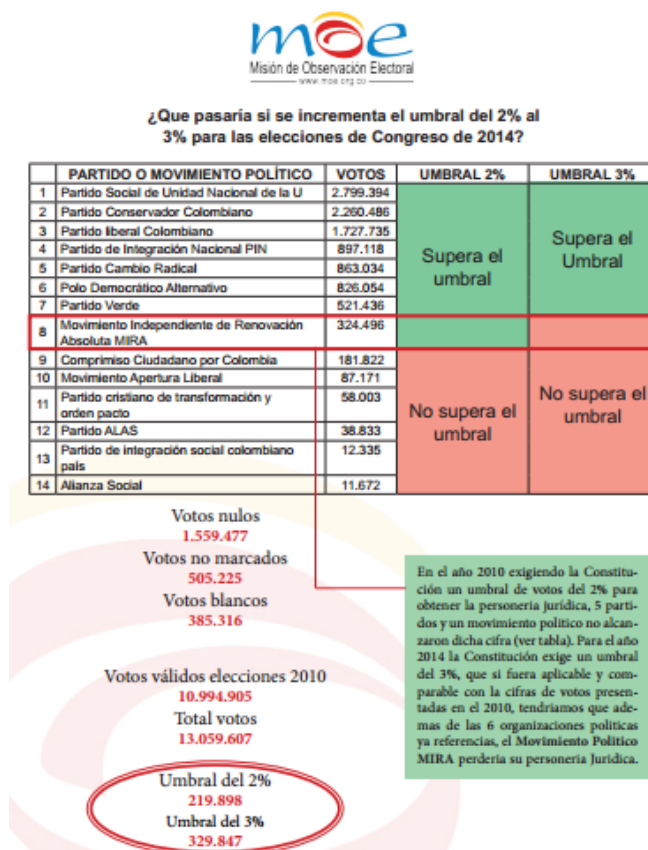
Constitución. En otras palabras, se adopta una norma con el fin de perjudicar a minorías específicas y para beneficiar a las mayorías.

La reforma de 2009, en lo relacionado con el aumento del umbral, no dejó intacto el principio del pluralismo y los demás a él vinculados, tal como ya se expuso, sino que lo lesionó al punto de derogarlo, para abrir espacio a la concentración de partidos y de éstos como organizaciones con vocación para ejercer el poder público.

El propósito o eje conductor de ese aumento del umbral es el debilitamiento y eliminación de los partidos no mayoritarios y, por ende la supresión del pluralismo político en Colombia, con lo cual contraría la identidad constitucional establecida en 1991 y no supera el test de efectividad.

La universalidad que debe caracterizar a las normas constitucionales tampoco se encuentra cumplida en este caso, por orientarse a unas pocas organizaciones y porque su fin de reducir la existencia y participación de movimientos y partidos políticos es específico y contrario a la identidad constitucional.

La gráfica siguiente habla por sí sola de esta situación:



Premisa de síntesis

La sustitución generada por el aumento del umbral, se convierte en la derogatoria del principio pluralista en materia política y, por ende, en la concentración de la participación y representación en unos pocos partidos y movimientos mayoritarios, lo cual es opuesto integralmente a la Constitución de 1991 y concretamente a su principio democrático y pluralista.

Los apartes demandados sustituyeron la Constitución originaria, por cuanto restringen el derecho a la participación y representación política de las minorías y partidos y movimientos políticos no mayoritarios, en contra del sentido pluralista de la Carta Política.

Con todo lo anterior, queda cumplido el requisito consistente en que las razones en las que se sustente la demanda sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. (Sentencia C-243/2012).

5.2. Los efectos no retroactivos, a futuro y ultractivos de los apartes normativos demandados.

Sustenta este aparte la primera pretensión subsidiaria, la cual indica que “En caso de no acceder a la declaratoria de inexecutable de los textos indicados, se solicita como pretensión subsidiaria, que se emita un fallo modulado, el cual disponga declarar que:

2.2.1. La vigencia de los párrafos transitorios demandados del Acto Legislativo 01 de 2009, incorporados a los artículos 108 y 263 de la Constitución, es ultractiva. En virtud de ella, los movimientos y partidos políticos que cumplieron las condiciones previstas en esos párrafos para las elecciones de 2010, consolidaron su situación, conservan su personería jurídica y el derecho de postulación política, con la sola condición de mantener ese resultado del dos por ciento del total de los votos válidos en las elecciones de 2014 y sucesivas.

2.2.2. El porcentaje de votación válida no inferior al tres por ciento (3%), requerida en el primer inciso del artículo 108, es exigible para los movimientos y partidos políticos que se constituyan para participar en las elecciones al Congreso de la República a partir del año 2014, pero no para los ya constituidos y reconocidos.

2.2.3. El porcentaje de votación válida no inferior al tres por ciento (3%), requerida en el segundo inciso del artículo 263, es exigible para los movimientos y partidos políticos que se constituyan para participar en las elecciones al Congreso de la República a partir del año 2014, pero no para los ya constituidos y reconocidos.”

Se basa esta petición en el principio de la irretroactividad de la ley y en el de la ultractividad de las disposiciones que amparan situaciones consolidadas o derechos adquiridos.

En el caso concreto, la norma que empieza a regir para las elecciones de 2014, y exige como condición del reconocimiento de la personería jurídica una votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos válidos emitidos para Senado, no puede aplicarse retroactivamente, por cuanto la situación de los partidos y movimientos políticos que participaron en las elecciones de 2010, en cuanto al reconocimiento de su personería jurídica se encuentra consolidada al momento de entrada en vigencia de la nueva norma. En otros términos, para las elecciones a Congreso de 2014 no es procedente desconocer el derecho o situación consolidada que alcanzaron los partidos y movimientos políticos que

superaron el mínimo de votación del dos por ciento (2%) exigido en 2010 y por lo tanto conservarán su personería jurídica, aun cuando no alcancen ni superen el tres por ciento (3%) impuesto por la disposición que entre a regir desde el próximo año.

La Sentencia T-110 de 2011, aclara los efectos temporales de las disposiciones jurídicas, y para el tema en estudio es útil referir que: “[...] la irretroactividad de la legislación es un dispositivo que se refiere “a la imposibilidad genérica de afectar situaciones jurídicas consolidadas, a partir de la entrada en vigencia de una disposición jurídica nueva. El alcance de esta prohibición, consiste en que la norma no tiene per se la virtud de regular situaciones que se han consolidado jurídicamente antes de su promulgación.”

[...]

A su turno, la ultractividad puede ser definida como aquella “situación en la que una norma sigue produciendo efectos jurídicos después de haber sido derogada. Estos efectos se dan de manera concurrente con los efectos de la ley derogatoria, pero sólo frente a ciertas situaciones que se consolidaron jurídicamente a partir de lo contenido en la norma derogada mientras estuvo vigente. El efecto ultractivo es la consecuencia de la irretroactividad, y por ello se fundamenta también en el respeto que nuestro orden jurídico garantiza a las situaciones jurídicas consolidadas, respecto de los efectos de normas nuevas”.

Con base en lo expuesto, se solicita que se declare el efecto ultractivo del párrafo transitorio, contenido tanto en el artículo 108 como en el 263 de la Constitución, con las respectivas consecuencias previstas en los numerales 2.2.2. y 2.2.3., de la demanda.

5.3.La omisión relativa de los apartes demandados

Finalmente, el presente aparte se basa en sustentar la segunda pretensión subsidiaria, así expuesta:

En caso de no acceder a la declaratoria de inexequibilidad de los textos indicados, ni a la primera pretensión subsidiaria, se solicita que se emita un fallo modulado, el cual disponga:

2.3.1. Declarar la omisión relativa de emitir norma constitucional transitoria que regule la participación de movimientos y partidos políticos distintos a los mayoritarios, necesaria por la ausencia de previsiones constitucionales ante la no expedición de la reglamentación estatutaria del artículo 112 de la Constitución Política (en lo relacionado con la ausencia del estatuto de la oposición y las minorías) y de los actos legislativos 3 de 2005 y 1 de 2009 (en lo relacionado con las circunscripciones de minorías étnicas, políticas y de colombianos residentes en el exterior o circunscripción internacional), lo cual impide la aplicación de los apartes demandados que exigen votación válida no inferior al tres por ciento (3%) (requerida en el primer inciso del artículo 108 y en el segundo inciso del artículo 263), ante la desatención de lo dispuesto en las sentencias C-702 de 2010 y C-490 de 2011, que por razón lógica y cronológica no está subsanada por la ley 5 de 1992, la ley 649 de 2001 ni la ley 1475 de 2011, ni por disposición constitucional alguna.

2.3.2. Suplir la omisión relativa, ordenando la inaplicación transitoria de los apartes que fijan el porcentaje de votación válida no inferior al tres por ciento (3%), requerido en el primer inciso del artículo 108 y en el segundo inciso del artículo 263 demandados, durante el proceso electoral de 2014 y hasta cuando se expidan los estatutos y leyes de la oposición, las circunscripciones de minorías étnicas, políticas y de colombianos residentes en el exterior o circunscripción internacional, con el fin de admitir la participación de los partidos y movimientos políticos no mayoritarios, que de lo contrario se verán excluidos de la democracia colombiana.

2.3.3. Exhortar al Congreso de la República y al Gobierno Nacional para emitir la legislación estatutaria del artículo 112 de la Constitución Política, en lo relacionado con la expedición del estatuto de la oposición y las minorías, y de los actos legislativos 3 de 2005 y 1 de 2009, en lo relacionado con las circunscripciones de minorías étnicas, políticas y de colombianos residentes en el exterior o circunscripción internacional.

El acto legislativo 01 de 2009 en los apartes demandados, se limitó a exigir el aumento de umbral y votación para conservar la personería jurídica y lograr la representación de los partidos y movimientos políticos desde 2010, sin prever cuotas de inclusión de las minorías, sino entregando esa responsabilidad a la ley.

Además, y de allí proviene la omisión de la que aquí se acusa a los apartes demandados, fijó una norma de transición insuficiente, por cuanto previó que solamente para 2010 se exigiría un umbral del dos por ciento (2%) y que desde 2014 esa cifra ascendería al tres por ciento (3%), sin más transición y sin prever aspectos como la falta de regulación legal de condiciones para la participación política de las minorías étnicas y políticas o la no expedición del estatuto de la oposición y de las minorías. En otras palabras, omitió precisar la regla de transición para los derechos de los partidos y movimientos políticos no mayoritarios.

La omisión del acto legislativo, condujo a un desequilibrio, pues si bien impuso exigencias e incrementos inminentes para lograr y conservar la personería jurídica y la representación de los partidos y movimientos políticos no mayoritarios, no estableció la transición para asegurar sus derechos en el nuevo escenario. Las normas demandadas dejaron de lado que no se han expedido normas como el estatuto de la oposición y las minorías; que la ley 642 de 2001 no se ajusta al contexto actual, al punto que al amparo de sus reglas la única curul de minorías en Colombia no fue alcanzada por ninguna organización en 2010; y que la regulación de minorías étnicas y de colombianos en el exterior fue dejada a leyes declaradas inconstitucionales o aún sin expedir.

Esa previsión de transición es indispensable para establecer las condiciones de participación electoral, y por ende la forma en que los elementos estructurales de la Carta Política serán respetados en materia de participación de partidos y movimientos políticos no mayoritarios.

Esa omisión relativa debe ser suplida y para ellos es competente la Honorable Corte Constitucional, como quedó sustentado en el aparte respectivo.

6. Trámite impuesto por la Carta Política para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado.

6.2.1. Convocatoria al Constituyente primario.

La sustitución constitucional que comprende el Acto Legislativo 1 de 2009, en los apartes demandados, solamente podría haber sido emitida por el constituyente primario y no por el Congreso como constituyente derivado. Por lo anterior se configuró el vicio de competencia, sustentado en el aparte cinco.

La restricción de los actos de reforma es explicada por la Corte en diferentes sentencias, especialmente las siguientes: C-574 de 2011 y C-141 de 2010, en las que se indica:

“[...] el poder de reforma, por ser un poder constituido, tiene límites materiales, pues la facultad de reformar la Constitución no contiene la posibilidad de derogarla, subvertirla o sustituirla en su integridad.”

En la medida que los apartes demandados desconocen este límite, se quebrantó el procedimiento impuesto para la expedición del Acto Legislativo demandado.

6.2.2. Precisión de efectos de las disposiciones constitucionales.

En relación con la primera pretensión subsidiaria, se indica que los efectos temporales de las disposiciones constitucionales demandadas, específicamente de los párrafos transitorios de los artículos 108 y 263, no fueron indicados por la propia norma. Aun cuando podrían definirse aplicando las reglas generales de interpretación, se requiere su especificación por parte de la Corte Constitucional.

6.2.3. Integridad del orden constitucional

Finalmente, en relación con la segunda pretensión subsidiaria, se indica que el orden constitucional debe ser completo, sin vacíos ni lagunas. En el presente caso, el acto legislativo demandado no definió un régimen de transición suficiente para garantizar los derechos a las minorías y partidos y movimientos políticos no mayoritarios, el cual debe ser suplido, como se explicó en los apartes anteriores para superar la omisión relativa.

7. Antecedentes, alcances y efectos de las normas demandadas.

A manera de colofón, se exponen a continuación los antecedentes, alcances y efectos de los apartes demandados, de modo que se profundiza acerca de los elementos que hacen necesaria la declaratoria de inconstitucionalidad pedida, o cuando menos el acceso a alguna de las pretensiones subsidiarias.

Colombia se define a sí misma como un “Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista [...]”, desde el mismo artículo 1, que señala la ontología constitucional de Colombia. Este concepto fundante se despliega de diversas maneras en la propia Constitución mediante aspectos tales como el pluralismo religioso, consagrando a Colombia como un estado laico, el pluralismo étnico y cultural, y el respeto por la diversidad de opiniones y opciones de vida. Pero de modo especial Colombia es un Estado Social de Derecho con pluralismo político que se manifiesta en aspectos tales como la democracia participativa, el derecho de asociación, el derecho a fundar partidos, a elegir y ser elegido al igual que el derecho a intervenir en los asuntos públicos y a controlar el poder político.

Una de las principales expresiones del pluralismo político lo constituye un sistema pluripartidista. Es evidente que cualquier régimen que carezca de competencia electoral entre varios partidos carece de pluralismo. Por esta razón, la Carta Democrática Interamericana, aprobada por la OEA en el año 2001, habla de los elementos que definen la democracia y al respecto señala en su artículo 3: “Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.”

Un régimen de partido único es la antítesis del pluralismo sin que pueda decirse por ello que entre más partidos haya mayor es el pluralismo, por el contrario, demasiados partidos pueden impedir un elemento vital del pluralismo y es que las opciones sean claras. En efecto, lo que más caracteriza el pluralismo no es su variable cuantitativa sino dos elementos cualitativos, por una parte, que las opciones entre las cuales se vaya a escoger sean reales, es decir que existan verdaderas alternativas. Un segundo elemento característico del pluralismo es la posibilidad de acceder al sistema y competir, es decir la posibilidad de crear alternativas al sistema político existente sin que sea necesario romper con las reglas. Cuando un sistema político no permite la entrada de nuevos actores, o no permite la real competencia con aquellos que detentan el poder, se producen entonces tensiones e incluso rupturas institucionales. El pluralismo permite que la democracia se renueve y garantiza el derecho de las minorías a convertirse en mayorías en el futuro sin necesidad de romper las reglas de juego, sino más bien compitiendo dentro de ellas. El pluralismo está íntimamente asociado a la protección de las minorías, no sólo a que no se vulneren sus derechos fundamentales, sino a garantizar que gocen de las posibilidades de que puedan entrar al sistema, competir, ser representados y una vez convertidos en una fuerza política, bien sea optar por mantenerse como minoría para defender sus puntos de vista e intereses o si esa es su vocación tratar de convertirse en mayoría y en una opción alternativa de poder. Es claro que no todas las minorías tienen interés en convertirse en mayorías, algunas sí, pero otras solo quieren conservar su derecho a participar, defender sus intereses y visiones y garantizar ser tenidas en cuenta, pero no necesariamente convertirse en mayorías. Piénsese por ejemplo, en un grupo étnico minoritario, o un grupo religioso, que busca garantizar que sus derechos sean respetados y sus visiones tenidas en cuenta. Distinto a una agrupación político electoral de naturaleza ideológica o programática que sí aspire a gobernar.

Las minorías no pueden asimilarse a la oposición, una minoría puede estar en la oposición pero la oposición puede ser ejercida por una mayoría (esta opción es particularmente factible en los sistemas presidenciales). Los derechos de la oposición son distintos a los derechos de las minorías, aunque todos los derechos de las minorías deben ser parte del conjunto de derechos de la oposición, no todos los derechos de la oposición son extensibles a las minorías. En Colombia, pese a que la Constitución lo contempla, no se ha desarrollado el Estatuto de la Oposición.

La Constitución Política reconoce el derecho a asociarse y también el derecho a organizarse y fundar partidos para participar en el ejercicio del poder político, asimismo reconoce el derecho de especial protección de las minorías. Este orden político democrático

se encuentra amenazado con la entrada en vigencia en marzo de 2014 de los apartes demandados, aprobados en el Acto Legislativo 1 de 2009 que incrementan el umbral para retener la personería jurídica y para participar en la asignación de curules solamente a aquellos partidos que superen el umbral del 3% de los votos en la elección nacional del Senado de la República.

Estas normas amenazan el pluralismo dado que con las mismas se congelaría el sistema político, al hacer sumamente difícil para nuevos grupos o grupos en consolidación, entrar a ejercer el derecho de representación política y competir realmente con las agrupaciones mayoritarias. No se trata sólo de una barrera que actúe *ex post facto*, esto es, después de la elección, sino que se convierte también en una barrera psicológica pues refrena la posibilidad de muchos de participar en una organización política que corra el riesgo de no alcanzar el umbral.

La conformación de umbrales para la participación política no es incompatible *per se* con un diseño democrático. En realidad todo depende del tamaño del umbral, de las consecuencias de no alcanzarlo y de los objetivos que se persiguen con su establecimiento.

Los umbrales son todos determinados por las decisiones que se toman para estructurar el sistema político. El umbral más común es el tamaño de la circunscripción pues la misma impide o facilita la representación de diferentes grupos³. Una circunscripción unitaria o mayoritaria es claramente contraria al pluralismo y por esta razón los países con mayor tradición de circunscripciones uninominales terminan generando sistemas bipartidistas (como en Estados Unidos o Inglaterra) puesto que el efecto de un sistema mayoritario (donde solo el que tiene más votos gana) es que no tiene racionalidad para los actores la dispersión política y por tanto, de forma natural conducen a un bipartidismo. No hace falta establecer umbrales distintos o prohibiciones para el acceso de otros actores, pues el sistema de forma natural conduce a su cierre y normalmente desembocan en el bipartidismo generando tensiones y problemas de legitimidad (razón por la cual este sistema no ha sido replicado en ninguna de las democracias establecidas luego de la tercera ola de la democracia). El sistema uninominal surgió como producto de un desarrollo histórico específico al transformarse el antiguo sistema feudal en un sistema de representación política parlamentaria (monárquico en el caso inglés y republicano en el caso norteamericano).

La evolución de las democracias ha sido desigual, pero la mayor parte de los países del mundo han escogido un sistema de circunscripción plurinominal justamente porque con ello se facilita la representación política de diferentes grupos. Por esta razón los sistemas parlamentarios, principalmente, han requerido la introducción de otro tipo de umbrales dado que resulta fundamental para la supervivencia del sistema el conseguir que se forme gobierno en el Congreso y ello se facilita si el número de partidos con representación política es reducido.

³ Ver al respecto “Estudio comparado de las barreras o umbrales electorales implícitos y explícitos en el sistema electoral” elaborado por el Observatorio de Procesos Electorales (OPE) de la Universidad del Rosario.

La historia de los sistemas parlamentarios ha generado que en la mayoría de ellos se consolide un grupo de partidos políticos como mayoritarios, pero en ninguno de las democracias avanzadas existen normas que generen un monopolio de los partidos existentes. El predominio de tales partidos obedece más a razones históricas, tales como la capacidad que tuvieron en un determinado momento de encauzar los intereses de grandes capas de la población, y en ningún caso a la prohibición o castigo de los posibles competidores. Tal como se puede ver en el cuadro 1, todas las democracias avanzadas cuentan con sistemas pluripartidistas, siendo los casos de Estados Unidos y Gran Bretaña los de menor presencia de partidos (pero incluso Gran Bretaña ha tenido que discutir recientemente como modificar el sistema uninominal en los distritos electorales).

CUADRO 1

Numero efectivo de partidos, con presencia en los Legislativos, y con Registro Legal en 23 países de la OCDE.

Año de cálculo del NEP.	País	NEP por votos	NEP en el Legislativo	Partidos en el Legislativo	Partidos Registrados
2010	Australia	3,31	2,48	10	36
2010	Austria	4,84	4,27	14	36
2010	Bélgica	10,07	8,43	13	37
2010	Canadá	3,86	3,15	4	18
2010	Dinamarca	5,4	5,34	12	15
2010	Finlandia	5,87	5,12	9	16
2010	Francia	4,09	2,38	14	17
2010	Alemania	5,59	4,84	6	22
2010	Grecia	3,16	2,6	7	19
2010	Islandia	4,55	4,19	6	13
2010	Irlanda	3,77	3	7	13
2010	Italia	3,8	3,08	8	20
2010	Japón	3,02	2,1	11	18

2010	Luxemburgo	4,26	3,63	6	9
2010	Holanda	6,99	6,75	11	18
2010	Nueva Zelanda	3,07	2,78	8	13
2010	Noruega	4,55	4,06	7	25
2010	Portugal	3,84	3,13	5	17
2010	España	2,82	2,34	13	20
2010	Suecia	4,78	4,53	8	28
2010	Suiza	5,64	4,99	11	27
2010	Reino Unido	3,73	2,58	12	27
2010	Estados Unidos	2,15	1,98	3	22
* El número efectivo de Partidos fue extraído de: Klaus Armingeon, David Weisstanner, Sarah Engler, Panajotis Potolidis, Marlène Gerber. 2012. Comparative Political Data Set I 1960-2010. Bern: Institute of Political Science, Uni-versity of Bern. ** El número de Partidos con presencia en los legislativos y el número de partidos registrados fue extraído de diversas fuentes. Especialmente las páginas oficiales de los legislativos y de los órganos electorales.					

Los umbrales existentes en las democracias avanzadas buscan desincentivar la proliferación de partidos, para facilitar la gobernabilidad dada la necesidad de los regímenes parlamentarios de conformar gobierno a partir de una coalición mayoritaria en el congreso. Así pues, el umbral es usado para poder constituir una bancada o grupo parlamentario (y por tanto gozar de igualdad de derechos en sede parlamentaria) o para limitar el acceso a fondos públicos de financiamiento (y garantizar que el dinero público vaya a quienes obtengan mayor representación). En ningún caso el umbral se establece para castigar y eliminar la competencia política. Si un partido no obtiene el umbral no queda eliminado de la competencia política, simplemente cuenta con menos ventajas para competir, pero en ningún caso se pierde la representación legal o personería jurídica. En algunos casos, la representación política está asociada a un número de votos o a un número de representantes electos. Los umbrales buscan facilitar la gobernabilidad, no eliminar el pluralismo político mediante la supresión de los competidores.

Este tema es de gran relevancia constitucional, pues si el efecto de no alcanzar el umbral fuese la desaparición de los competidores –jurídicamente hablando- sería una tentación para los partidos en el poder ir elevando sucesivamente el umbral y así ir eliminando sucesivamente los rivales políticos, hasta establecer un oligopolio de la representación. La pérdida de personería jurídica es desde todo punto de vista una medida de tal gravedad para el ejercicio del derecho de asociación y el derecho a elegir y ser elegido así como para el

pluralismo que ningún país, con excepción de Colombia, elimina la personería jurídica de quienes no obtengan el umbral. El umbral, como se ha dicho, es principalmente un instrumento para limitar la representación política (quienes accederán a conformar representación política en el Congreso) el cual es el caso más excepcional, o un instrumento para limitar quienes podrán constituir grupos parlamentarios (y contar con derechos plenos en sede parlamentaria) o para contar con subsidios y beneficios económicos de parte del Estado. En ningún caso el umbral es un instrumento para excluir del juego político a los rivales.

En el caso colombiano, es claro que la Constitución de 1991, justamente por ser un orden constitucional pluralista, facilitó la creación y representación de nuevos partidos políticos y terminar así con el oligopolio sobre la representación política establecido por el bipartidismo liberal conservador. La generosidad sobre la posibilidad de crear partidos y generar nuevos mecanismos de participación y representación conllevó una explosión de partidos durante la década posterior a su expedición. Muchos de esos partidos no eran realmente agrupaciones nuevas sino grupos formados por miembros de los partidos tradicionales que encontraron en ello una manera práctica de acceder a mayores recursos y ventajas para competir. Miembros destacados del bipartidismo eran a la vez jefes del partido histórico y dueños de un partido propio. La dispersión de los partidos fue haciendo cada vez más difícil y más costosa la política. En un estudio realizado por expertos de *Georgetown University* se encontró que el sistema electoral colombiano era uno de los más personalistas del mundo. Cuando la política la hacen individuos y no colectivos es más difícil, sino imposible, que la sociedad avance, por las dificultades para construir alternativas política, para generar acuerdos que permitan la gobernabilidad así como para la estabilidad del sistema y el desarrollo.

Esta situación se empezó a corregir en la reforma política plasmada en el Acto Legislativo 1 de 2003. El Congreso, actuando como constituyente derivado plasmó un conjunto de reglas en la Constitución con el fin de terminar la dispersión política y facilitar el reagrupamiento de los partidos. Muchas normas que corresponderían al ámbito legal fueron incorporadas en la propia Constitución generando un exceso de reglamentación con materias que son propias de la ley antes que de la Carta Política. Los efectos de esta determinación son variados, el primero, la aplicación directa e inmediata de las normas allí contempladas, pero otra, de gran relevancia para el tema que nos ocupa, es escapar al control de constitucionalidad.

En la medida que las reglas políticas y electorales quedan consagradas en la Constitución resulta posible para las mayorías disponer de ella para imponer reglas que afecten el sentido y contenido material de la Carta Política. Supongamos que los tres principales partidos decidan imponer una regla que establece que sólo aquellos partidos que obtienen más del 10 % de los votos podrán obtener curules y conservar la personería jurídica. Dado que los tres partidos mayoritarios tienen los votos suficientes para aprobarla, una reforma de este tipo es viable desde el punto de vista político, y altamente conveniente al eliminar la competencia y garantizar la representación política sólo en ellos. Al consagrar dicha norma en la Constitución se escaparía al control de constitucionalidad que confronta la ley con la

Carta Política. ¿Quiere esto decir que la norma es conforme con la Constitución? Difícilmente.

Si la norma fuese parte del ordenamiento legal (como lo es en la mayor parte de países) la Corte Constitucional tendría que hacer un juicio de constitucionalidad y muy difícilmente la norma pasaría un test de constitucionalidad no sólo porque afectaría el pluralismo, el derecho a la participación y a la representación política, sino porque afectaría de manera grave el principio de igualdad, dado que solo los ciudadanos que votasen por los partidos mayoritarios obtendrían representación política, mientras que los demás no lograrían que su voto contase. Puesta en frente de este análisis, difícilmente la Corte Constitucional avalaría una norma que afectase de manera tan evidente el ordenamiento constitucional y el principio de igualdad. Ahora bien, si la norma estuviese en la Constitución ¿Significaría que la misma norma goza de la validez que no tendría la norma legal? ¿O la Corte podría señalar que pese a ser una norma constitucional se trata de una regla que agrede de tal manera el orden constitucional que con la misma se sustituye la Constitución? Tal es el punto que se trae con esta demanda a análisis de la Corte Constitucional.

Ahora bien, qué sucede si al momento de aprobar la norma que establece el umbral del 10% se señala que dicha regla no entrará en efecto de manera inmediata, sino en el futuro. De esta manera se evitaría que los actores políticos denunciaran la norma con la esperanza de que la misma nunca entre en efecto. Esto evitaría el análisis inmediato de la Corte, ¿Significaría también que al momento de entrar en efecto su constitucionalidad no debe ser debatida o puesta en cuestión?

Que pasaría con una norma que estableciera que los votos que emitieran los ciudadanos de una determinada minoría, étnica, cultural o religiosa no serían contados a partir de un determinado momento en el futuro, ¿Sería esta norma aceptable en nuestro ordenamiento constitucional? Si dicha norma esta en la Constitución ¿Se deriva de ello la constitucionalidad y validez de la misma? Y si la norma señala que solo se aplicará en un futuro con el propósito de que dichas minorías puedan integrarse en el resto del cuerpo social, asociarse, difuminarse con otras organizaciones ¿Esto la haría más aceptable? Tal es el punto que hoy se debate.

¿Puede una mayoría limitar el derecho de la minoría a participar, obtener representación política y conservar la personería jurídica que les permita participar en política? ¿Puede una mayoría usar la Constitución para dicho propósito? Tal es el punto que se pone a consideración de la honorable Corte Constitucional.

El orden político colombiano, como se señaló anteriormente necesitaba frenar la dispersión política. En determinadas ocasiones es válido que una democracia establezca reglas que favorezcan una mejor organización política y que evite sus propios instintos destructivos, como puede ser la dinámica centrifuga que había adquirido el sistema de partidos colombiano. Muchas de las normas que se aprobaron en el Acto Legislativo 1 de 2003 buscaban este propósito y lo hicieron en un marco de coherencia política. Muchas de esas reglas podían haberse establecido también como leyes de carácter estatutario. Fue una

decisión política y no de ontología constitucional la que llevó a que en dicho Acto Legislativo se consagraran normas que debían ser de naturaleza legal.

El contenido de la reforma constitucional señaló por ejemplo, el cambio en la fórmula electoral, adoptando un sistema de cifra repartidora con el fin de premiar las grandes votaciones y generar un incentivo para la agrupación; se estableció también la prohibición de la doble militancia, para que quien tuviese representación política de un partido no participase paralelamente en otro; se obligó a los partidos a tener una sola lista y de esta manera agrupar a sus miembros (y de paso acabar con la negociación de las curules mediante el reparto de los periodos); se estableció el régimen de bancadas para que quien obtuviese la curul en nombre de un partido actuase en el marco de las obligaciones de dicho partido.

Se consagró asimismo un umbral del 2% en la votación al Senado de la República para poder participar en el reparto de las curules. En la Cámara de Representantes dicho umbral se estableció en un 50% del cociente electoral. De esta manera se buscaba el reagrupamiento de las opciones políticas y el castigo al aventurerismo político.

La reforma incorporó también que el umbral del 2% fuese requisito para conservar la personería jurídica. Esta es una disposición no sólo novedosa sino inusualmente agresiva con las minorías si se observa el derecho electoral comparado. La eliminación de la personería jurídica cortaba no sólo el acceso a financiación política y a la pauta informativa en los canales del Estado sino también, y principalmente, al derecho a avalar candidatos a otras instancias electorales.

Los únicos partidos exceptuados de esta situación fueron aquellos que resultaren de obtener curules en las circunscripciones de minorías, los cuales, por su naturaleza no compiten en el escenario político nacional, dado que usan un mecanismo de acción afirmativa para garantizar un mínimo de representación política. El problema que este diseño genera es que dicho mínimo se convierte también en un máximo, dado que la única manera de aumentar su representación política es compitiendo en las otras circunscripciones (lo cual está seriamente limitado).

Considerar que el derecho de las minorías está garantizado con las circunscripciones de minorías de cámara y senado es consagrar el gueto de las minorías, dado que nunca podrán salir de allí. Dado que esas curules están asignadas en forma específica, así: dos en el senado para organizaciones indígenas, dos en cámara para organizaciones afrocolombianas, una en la cámara para colombianos en el exterior, una para organizaciones indígenas en la cámara y una final para la mayor minoría que no haya obtenido representación en la cámara de representantes en la circunscripción departamental. No puede inferirse de ello que los derechos de todas las minorías a la representación política está allí garantizado, ni puede tampoco pensarse que un sistema democrático pueda justificarse confinando las minorías a unas pocas curules.

La aprobación de las reglas contenidas en el Acto Legislativo 1 de 2003 consiguió generar un nuevo orden en el sistema de partidos políticos en Colombia. En efecto, el número de

partidos se redujo de cerca de 64 a tan sólo 16, de los cuales 6 pertenecían a los distintos regímenes de minorías (2 en senado para minorías indígenas, 5 en Cámara distribuidos en 2 para afrocolombianos, uno para indígenas, uno para los colombianos en el exterior y uno más para la mayor de las minorías de cámara de representantes que no hubiese obtenido representación política). Esto es en la práctica menos de una decena de partidos políticos con vocación de representación política nacional. Un logro significativo y un avance importante. En la práctica, en tan solo una elección, la reforma consiguió su propósito de ordenar el sistema de partidos y frenar la dispersión política y la tendencia centrifuga del sistema. Sin duda la reforma consiguió sus propósitos.

Lamentablemente, el Congreso de la República, con ocasión de la reforma política de 2009, diseñada para establecer el principio de responsabilidad política y castigar las relaciones de la política con la criminalidad, en especial la llamada en su momento “parapolítica” aprovechó para volver tocar el tema del umbral y sin una justificación adecuada subió el mismo a un 3% para que empiece a regir en el año 2014.

Como se ha dicho, los umbrales existen en diferentes países como mecanismo para desincentivar la dispersión política, esto es, para promover actitudes que fomenten el agrupamiento. En ningún país se establece como un mecanismo de castigo para los participantes en el proceso electoral, esto es electores y candidatos. Cuando se examina el tema del umbral se piensa en los partidos que compiten, ¿Pero qué hay de los ciudadanos que avalaron esa opción? ¿Es concorde con nuestro orden constitucional que sus preferencias políticas no cuenten para obtener representación política?

El umbral tiene un efecto en los partidos pero de manera más fuerte también en los ciudadanos. ¿Puede una democracia eliminar el derecho al voto de gran parte de sus electores, al negarle la representación política de la opción que han escogido? Cuando se piensa en los ciudadanos electores resulta más claro porque las democracias son tan cuidadosas al establecer umbrales y sobre todo al establecer las sanciones que no sobrepasarlo acarrea. Como se mencionó ya, las consecuencias más comunes derivadas de no alcanzar el umbral tienen que ver con la negación de acceso a financiamiento público o a la conformación de grupos parlamentarios (los cuales no son derechos fundamentales y por tanto pueden ser restringidos legalmente).

En el caso colombiano, el diseño del umbral acarrea castigos que afectan derechos fundamentales, el derecho a la representación política, el derecho a fundar y organizar partidos, y sobre todo el derecho al voto, pues miles de personas que escogen una opción en democracia no obtendrían representación política. Si dos o tres partidos compiten y al final no alcanzan el umbral (como se prevé hoy) esto significa que entre seiscientos mil y un millón de electores no tuviesen representación política y electoral.

Vale la pena aquí recordar las dificultades de legitimidad que tiene la democracia colombiana, no sólo por su nivel de insatisfacción. Según Latinobarómetro 2010, el nivel de satisfacción de la democracia fue de 41,7%, mientras que la insatisfacción fue de 59,3%. (Ver Cuadro 2), sino por su bajo nivel de participación político (Con base en datos de la Registraduría Nacional, en el total de elecciones celebradas de 1998 a 2003, el

porcentaje de participación alcanzó un 43,7% (Ver cuadro 3). Para las elecciones de Senado de 1998 a 2010, la tendencia es similar 43% de participación. (Ver Cuadro 4).

CUADRO 2.

Satisfacción con la Democracia.
Latinobarómetro 2010.

		Identificador de país	
Ponderación		Suma	Colombia
Satisfacción con la democracia	Muy satisfecho	7,60%	7,60%
	Más bien satisfecho	34,10%	34,10%
	No muy satisfecho	43,50%	43,50%
	Nada satisfecho	14,80%	14,80%
	Suma	1127 (100%)	1127 (100%)

Apoyo a la Democracia.
Latinobarómetro 2010.

		Identificador de país	
Ponderación		Suma	Colombia
Apoyo a la democracia	La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	64,90%	64,90%

	En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible	10,50%	10,50%
	A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático	24,60%	24,60%
	Suma	1103 (100%)	1103 (100%)

CUADRO 3.

Abstencionismo en Colombia 1998-2003.

Extraído de Visión Colombia 2019 II Bicentenario 2005, p. 293

Cuadro 5.2. Abstencionismo en Colombia

Elección	Año	Censo	Votación	% Participación
Senado	1998	20.767.388	9.461.328	45,56
Cámara	1998	20.767.388	9.471.113	45,61
Presidente 1ª. vuelta	1998	20.857.801	10.751.465	51,55
Presidente 2ª. vuelta	1998	20.857.801	12.310.107	59,02
Gobernador	2000	22.919.242	8.489.870	37,04
Asamblea	2000	22.919.242	7.811.386	34,08
Alcalde	2000	22.919.242	10.398.309	45,37
Concejo	2000	22.919.242	10.581.974	46,17
Senado	2002	23.998.685	10.297.405	42,91
Cámara	2002	23.998.685	10.447.720	43,53
Presidente	2002	24.208.311	11.249.734	46,47
Gobernador	2003	25.069.773	10.908.886	47,00
Asamblea	2003	25.069.773	11.000.741	42,88
Alcalde	2003	25.069.773	11.634.593	45,40
Concejo	2003	25.069.773	12.140.124	48,42
Referendo	2003	25.069.773	6.631.652	25,45

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

CUADRO 4.

Abstencionismo elecciones al Senado 1998-2010.
Elaboración propia con base en resultados Registraduría.

Año	Censo	Votación	Participación
1998	20.767.388	9.461.328	46%
2002	23.998.685	10.297.405	43%
2006	26.595.171	10.793.408	41%
2010	29.852.099	13.014.692	44%
Porcentaje			43%

A esta debilidad institucional hay que agregar el problema de la votación que realmente alcanza representación, punto sobre el cual vale la pena detenerse para examinar el deterioro de la representación política. En efecto, Colombia posee un potencial electoral de cerca de 30 millones de personas (censo electoral) pero solo cerca de la mitad de ellos votan para el Senado (en 2010 para Senado hubo un total de 13.014.692 votos. Equivalente a 43% del potencial electoral. Registraduría Nacional), esto significa que de entrada, menos de la mitad de los electores obtienen representación porque no votan. De aquellos que votan, cerca de un millón lo hacen inadecuadamente y sus votos terminan siendo nulos o no válidos. En 2010, para Senado, el total de Votos Nulos fue de 1.403.913, es decir, 10,79% del total de votos emitidos. Las tarjetas no marcadas alcanzaron la cifra de 473.351, un 3,64% del total de votos. Finalmente, la cantidad de votos en blanco fue de 391.456, un 3,01% frente al total de votos. (Fuente: Registraduría Nacional). Esto nos deja con menos de un 40% de ciudadanos que votan por partidos en competencia dado que en 2010 la suma de votos nulos, tarjetas no marcadas y votos en blanco fue de 2.268.720, los cuales al restarse a los 13.014.692 votos totales, da un resultado de 10.745.972 votos por los partidos, apenas un 35% del potencial de votación. Ahora bien, como los partidos presentan listas abiertas en uso del mecanismo del voto preferente se produce un nuevo fenómeno al interior de cada partido y es que menos de la mitad de los votantes terminen teniendo una representación efectiva y real pues cerca de la mitad de los votos van a candidatos de los partidos que no son elegidos. Esto nos deja con una increíble conclusión y es que sólo un número cercano al 20% de los ciudadanos colombianos terminan representados en el Congreso. Si a eso le agregamos la eliminación de la representación política de aquellos partidos que no pasen el umbral del 3% la conclusión es terriblemente desoladora para la democracia, y es que menos del 20% de los colombianos en capacidad de votar terminarían representados en el Senado de la República. El umbral del 3% ahonda la crisis de legitimidad del sistema (Según estimaciones preliminares de propia autoría, el umbral para las elecciones de 2014 podría estar alrededor de los 404.288 votos. Ver Cuadro 5).

CUADRO 5.

Proyecciones sobre los umbrales electorales.

Año de la Elección	Total de Población	Diferencia en población	Potencial de votación	Diferencia en potencial de votación	Votos Válidos	Diferencia de votos válidos	Umbral de votos *	Diferencia entre umbrales
2006	43405956	5%	26595171	11%	9200076	21%	184001,52	
2010	45509584	5%	29852099	10%	11137428	21%	222748,56	21%
2014**	47661787		33135829		13476287		404288,61	81%
* Umbral para el Año 2014 con base en 3% de votos válidos								
** Calculos elaborados con base a estimaciones del DANE								

Elaboración propia.

Cabe preguntarse, desde el punto de vista de la legitimidad democrática, si un sistema político con semejante déficit de legitimidad puede darse el lujo de castigar tan severamente a aquellos que votan por opciones minoritarias.

Dado que la reforma política de 2003 buscó reordenar el sistema político, el establecimiento del umbral se convirtió en una variable del repertorio de acciones aprobadas. Reconociendo que el establecimiento de un umbral hace parte de la dinámica de reorganización del sistema político lo adecuado es plantearse si el mismo es compatible con la democracia y cuál es el nivel de umbral aceptable. Ya se mencionó como ejemplo la inaceptabilidad democrática de un umbral del 10% que eliminase la competencia política y estableciese un monopolio (duopolio u oligopolio) sobre la representación. Para ser aceptables, los umbrales deben ser pequeños, solo así se torna compatible la organización del sistema político con los derechos político de los ciudadanos.

En este sentido, era evidente que una opción de un umbral del 1% no tendría mayores efectos sobre la reorganización partidaria. Dado que el umbral se calcula sobre el total de votos efectivos y en Colombia solo vota para Senado un 45% de los votantes, el efecto de un umbral de un 1% sería más bien simbólico que real. Por esta razón, en la reforma de 2003 el umbral acordado fue del 2% pues el mismo permitía la reagrupación del sistema, sin que se agredieran los derechos políticos de los ciudadanos. Y efectivamente, como se señaló, los hechos probaron que el diseño fue acertado al reducirse significativamente el número de partidos (aunque es necesario resaltar que ello fue producto del conjunto de medidas y no sólo del umbral).

La reforma de 2009 tuvo como propósito establecer responsabilidad política en los partidos con respecto a los candidatos incluidos en sus listas y generar mecanismos para evitar la infiltración y la connivencia entre política y criminalidad. Su propósito no fue el de reorganizar el sistema político, pues ello ya se había hecho en 2003, por esta razón ninguna de las reformas introducidas previamente se revisaron o modificaron: no se modificó la fórmula electoral, no se modificó la prohibición de doble militancia, no se modificó lo concerniente a las listas únicas. Solo una cosa se modificó: el umbral.

¿Tenía sentido modificar el umbral en forma aislada de los otros elementos de reorganización del sistema político? Sin duda que no. Lo único que justificaba incrementar el umbral era hacer más difícil a las minorías acceder a la representación política. Y este es un punto crítico aquí, pues mientras el umbral del 2% resultaba coherente para ordenar el sistema de partidos (dado que el 1% era muy bajo) su aumento a un 3% lo que genera es una sustitución del orden pluralista y de protección de las minorías políticas establecido en la constitución.

El umbral de un 3% no sólo es un umbral alto en relación con la posibilidad de que cualquier minoría pueda entrar a la escena política (entre 400 y 450 mil votos se requerirían para alcanzarlo en el año 2014) sino que tendría como consecuencia congelar el sistema con aquellos partidos que tendrían garantizado el mismo, lo cual, no de modo imprevisto, beneficia justamente a los partidos históricos.

¿Tiene sentido cerrar el sistema y volver a un orden de pocos partidos? ¿Es ello compatible con la Constitución de 1991?

¿Se puede establecer que es compatible con la constitución que 400 mil colombianos pierdan su voto y su derecho a la representación política?

¿Es compatible con la carta política castigar a las minorías políticas que buscan acceder a los escenarios de representación política cancelando su personería jurídica y eliminando las curules que de otro modo les pertenecerían?

La respuesta a estas preguntas es negativa y la Corte Constitucional, como guardián de la Constitución está en la obligación de proteger la integralidad de la carta negando que entre en vigencia el umbral del 3% para la elección de 2014.

Dada la fragilidad de la democracia colombiana, no solo no resulta constitucionalmente permisible, sino tampoco deseable políticamente que la democracia colombiana vuelva a cerrarse haciendo más difícil entrar a competir electoralmente contra los partidos tradicionales. No sólo porque se discute en la actualidad un posible acuerdo de paz con el fin de acabar el conflicto político, conflicto que tuvo como uno de sus principales causantes el cierre del sistema político y por lo tanto resultaría un contrasentido histórico que el cierre del conflicto convergiera con el cierre del sistema político.

Aun si no se firma la paz, que es una situación contingente en términos constitucionales, el orden constitucional establecido en la Carta de 1991 merece ser conservado no sólo por

estar allí consagrado desde el artículo 1, y por ser moralmente superior un país pluralista y respetuoso de la democracia a uno donde solo unas pocas opciones políticas puedan llegar a ser representadas, sino porque como bien lo señaló en su momento el Presidente Franklyn Delano Roosevelt, los problemas de la democracia se resuelven con más democracia.

8. Notificaciones

Recibiremos notificaciones en las direcciones físicas y electrónicas indicadas a continuación:

Ciudadano	Dirección:	Correo electrónico	Teléfono
Carlos Alberto Baena López.	Transversal 29 No. 36–40, Barrio Teusaquillo, Bogotá.	ca_baena@yahoo.com	Fijo: (571) 3440094 Móvil: 3153381363
Juan Fernando Londoño Osorio	Calle 124 No 7C - 24 Apto. 502	juanflondono@gmail.com	Móvil: 3112331338 y 3182801224
Manuel Antonio Virgüez Piraquive.	Transversal 29 No. 36–40, Barrio Teusaquillo, Bogotá.	manuelvirguez@hotmail.com	Fijo: (571) 3823610
Plinio Alarcón Buitrago Apoderado	Transversal 29 No. 36–40, Barrio Teusaquillo, Bogotá.	Plinioalarconb@gmail.com	Fijo: (571) 3693222 Móvil: 3178649173

De los honorables magistrados.

Atentamente,

CARLOS ALBERTO BAENA LÓPEZ

MANUEL ANTONIO VIRGÜEZ PIRAQUIVE

PLINIO ALARCÓN BUITRAGO
C.C. 79'205.480 Soacha
T.P. 130401 CSJ
Apoderado del Doctor
JUAN FERNANDO LONDOÑO OSORIO