

ACCESO DE LAS MINORIAS A LAS MESAS DIRECTIVAS DEL CONGRESO

Martha Lucía Agudelo Mesa
Aura María Pérez Henao
Fernando Alonso Rodas Duque
Beatriz Elena Pino Valencia
Alumnos Postgrado en Derecho Administrativo (Fac. de Derecho U. P. B.)

Análisis presentado para evaluación
del Módulo correspondiente a
"Régimen Electoral Colombiano".

Análisis y Crítica de la
Sentencia - Consejo de Estado. Sala Contenciosa - Electoral
Consejero Ponente: Dr. Hernán Guillermo Aldana Duque
Fecha del fallo: 23/04/87

TABLA DE CONTENIDO

- I. ARGUMENTO DE LAS PARTES Y CONTENIDO DE LA SENTENCIA
 - A. Argumentos del actor
 - B. Argumentos del opositor
 - C. Concepto de la Fiscalía
 - D. Consideraciones del Consejo de Estado y fallo
 - E. Algunos aspectos procedimentales

II. ANALISIS

- A. Aspecto histórico de la Reforma Constitucional de 1968
- B. Estudio jurídico político sobre las minorías
- C. Conclusiones
Bibliografía

I. ARGUMENTO DE LAS PARTES Y CONTENIDO DE LA SENTENCIA

A. ARGUMENTOS DEL ACTOR

El nuevo liberalismo por intermedio de su Representante y Director Nacional, el Dr. Luis Carlos Galán Sarmiento, demandó la nulidad de las elecciones de segundo Vicepresidente para Senado y Cámara del 20/07/86.

La causa de la impugnación, se fundamentaba en no haberse dado participación a la organización minoritaria "Nuevo Liberalismo" en la integración de las mesas directivas del Congreso.

Los hechos en que se basó la petición, fueron los siguientes:

1. El nuevo liberalismo como organización política, ha participado en comisiones populares con listas propias para corporaciones públicas de elección popular.
2. El nuevo liberalismo no obstante estar constituido como una organización autónoma e independiente, está inspirado en los principios e ideales del Liberalismo Colombiano.
3. Como resultado de las elecciones de 1986, el nuevo liberalismo ganó 13 escaños en el congreso, mientras el liberalismo oficialista logró 164, el conservatismo 127 y la unión patriótica 9.
4. En las elecciones del 20/07/86 se integraron las mesas directivas del congreso con un presidente y dos vicepresidentes del liberalismo oficialista.

Como normas violadas, se invocaron: El artículo 83 de la Constitución Nacional y el artículo 7º, Ley 58/85, por considerar que habiendo obtenido el nuevo liberalismo el tercer lugar en cuanto al volumen o número de senadores y representantes elegidos en el mes de Marzo de 1986, le correspondía o le pertenecía el derecho a ocupar con los miembros de sus filas el cargo de segundo vicepresidente de aquellas cámaras, puesto que el sentido del Artículo 83 de la Constitución Nacional es la participación de todo grupo, partido u organización institucionalizada en la composición de dichas mesas directivas, lo cual se refuerza en el hecho de ser el nuevo liberalismo independiente y diferente del liberalismo oficialista.

Texto de las Normas Violadas
Artículo 83 C.N.
Artículo 7º Ley 58/85

B. ARGUMENTOS DEL OPOSITOR

Para el opositor, el nuevo liberalismo, no puede pretender ser una minoría con derecho a ocupar posiciones en la mesa directiva de la Cámara o del Senado.

1. El nuevo liberalismo no es un partido, sino una fracción del movimiento central del partido liberal.
2. El nuevo liberalismo, obtuvo el reconocimiento de personería jurídica, precisamente como una fracción del movimiento central del partido liberal, aunque pretende tener independencia y autonomía organizativa frente a éste.
3. Este reconocimiento de personería jurídica de movimientos o tendencias dentro de los partidos, no es constitutivo de partidos políticos tal como lo estatuye la Ley 58 de 1985.
4. Cuando el artículo 83 de la Constitución Nacional, utiliza la expresión "Minorías", se refiere a los partidos minoritarios y no a las vertientes disidentes o fraccionarias de los partidos. Y cuando se habla de partido debemos entender: "Organización política e ideológicamente identificada".
5. El Consejo de Estado al integrar el Consejo Nacional Electoral, no dió representación al nuevo liberalismo sino a la unión patriótica, partido que siguió en votación a los partidos mayoritarios.
6. Finalmente, en cuanto al aspecto procedimental y suponiendo que el nuevo liberalismo tuviera derecho a participar en las mesas directivas de las cámaras, como tercera fuerza minoritaria, estaría representada en las dos vicepresidencias únicamente, y si la elección de las segundas vicepresidencias, se hizo en dos actos administrativos distintos a aquellos mediante los cuales se escogieron presidentes y primeros vicepresidentes, entonces se deben impugnar los dos actos de elección de segundas vicepresidencias.

C. CONCEPTO DE LA FISCALIA

La fiscalía, emite concepto favorable respecto de las pretensiones de la demanda, al considerar que el artículo 7º de la Ley 58/85 desarrolla y concuerda con el artículo 83 de la Constitución Nacional, inciso final; y que al otorgar personería jurídica se da reconocimiento a los movimientos políticos autónomos. Considera igualmente que, las pruebas demuestran que sólo se dió participación al partido con-

servador, en volumen siguiente al mayoritario, que fue el partido liberal oficialista, distinto del nuevo liberalismo; y en éste último debió recaer la tercera representación por corresponder a las minorías en orden descendente, y no al partido liberal oficialista como realmente ocurrió.

D. CONSIDERACIONES DEL CONSEJO DE ESTADO Y FALLO

El ponente hace un análisis histórico relativo a la representación de las minorías en la Reforma Constitucional de 1968, tema que quedó consagrado en el inciso final del artículo 83 de la Carta.

El texto del actual Artículo 83 de la C.N. fue presentado por el gobierno de entonces a la consideración del congreso en el primer proyecto de reforma, básicamente tal como aparece hasta hoy, con la sola excepción de que no incluía el inciso final, precisamente relativo a la participación de las minorías en las mesas directivas, lo que es materia de éste trabajo en la sentencia que analizamos.

Luego de importantes, prolongados y candentes debates, se adoptó dentro de un texto unificado aprobado en el mes de septiembre de 1968, del cual fue ponente el senador Raúl Vásquez Vélez, el cual incluyó como último inciso el siguiente:

“Las minorías tendrán participación en las mesas directivas de las corporaciones de elección popular” art. 17, A.L. Nº 1 de 1968.

También debemos anotar que el texto del artículo mencionado que se aprobó, incluía un **parágrafo transitorio** sobre votación calificada para modificación de normas sobre alternación y paridad de los partidos políticos tradicionales en senado, cámara, C.S.J. y C. de E., hasta los años de 1974 y 1978.

El último inciso (transcrito), tuvo como origen una propuesta de la Comisión de la Alianza Nacional Popular, como inciso del artículo 18 del proyecto (Proposición Nº 182, acta Nº 66 de la comisión). Dicha propuesta incluía el texto (Idéntico) del inciso final, que se ha venido mencionando, aprobado como norma permanente.

Dice textualmente la sentencia: “...Este inciso final buscaba amparar el derecho de las minorías enfrentadas a las mayorías propias de los dos partidos tradicionales colombianos, el conservador y el liberal”... “Esto último, se infiere del alcance de las intervenciones del jefe de la Alianza Nacional Popular en el Senado, pues en ellas se dejó una constancia histórica” (en éste sentido).

También se apoya el C. de E. en los siguientes conceptos:

- Vigencia de dos grandes corrientes políticas en la organización histórica democrática en Colombia: Liberal y Conservadora.

- Constante e intermitente aparición durante el presente siglo de volúmenes importantes de opinión política nacional, separadas de las corrientes tradicionales señaladas en el párrafo anterior. Entre ellas el M.R.L., ANAPO y ahora el Nuevo Liberalismo (como desprendimiento ideológico de la fracción Mayoritaria u oficialista del conglomerado liberal...”).
- Afirma sin duda alguna la sentencia, que a éstos grupos y no a otros se refiere el inciso final del artículo 83 aprobado, citando como antecedentes legislativos los siguientes:

Ley de minorías de comienzos de siglo, art. 4º A.L. Nº 8 de 1905; art. 7º, A.L. Nº 9 de 1905 y finalmente el A.L. Nº 1 de 1936, que estableció el cociente electoral en el artículo 173, como forma de asegurar la representación proporcional de los partidos.

A manera de conclusión contempla la sentencia que el concepto de MINORIAS en el inciso en estudio, se refiere a partidos, grupos o movimientos relativamente inferiores a los partidos tradicionales que han constituido hasta ahora las mayorías políticas del país. Minorías destacadas como hechos políticos de importancia, suficientes numéricamente para acceder a los cargos que la C.N. les reservó en abstracto y que pueden estar integradas por grupos de corrientes diversas a los partidos tradicionales, extraídos de ambos, o de uno solo de ellos, siempre teniendo en cuenta su volumen de votación.

Agrega, que la realidad socio-política del país presenta a los partidos liberal y conservador como mayoritarios, razón por la cual no son ellos las minorías a que hace referencia el artículo 83 C.N. y que según el resultado de las votaciones de 1986, correspondería participación en las mesas directivas de las cámaras a miembros del grupo demandante, el nuevo liberalismo, por ser el más numeroso en representación, en tratándose de los minoritarios. Por esta razón se accedió a declarar la nulidad de la elección de la segunda vicepresidencia de cada cámara.

E. ALGUNOS ASPECTOS PROCEDIMENTALES

1. Las pruebas presentadas en el proceso fueron:
 - a. Los ejemplares, publicados en los anales del congreso, de las actas correspondientes a la elección de los miembros de las mesas directivas del Senado y de la Cámara de Representantes.
 - b. Certificación del registrador del estado civil, según la cual por Resolución Nº 6 de Enero 28/86, el Consejo Nacional Electoral reconoció personería jurídica al nuevo liberalismo y ordenó su registro.

c. Copia del boletín Nº 15 de la Registraduría Nacional, certificando el resultado electoral para senado de la República y Cámara de Representantes en los escrutinios finales de 1986.

2. **Notificación:** El auto admisorio de la demanda se notificó al agente del Ministerio Público, al Ministro de Gobierno, quien representa a la Nación en cuanto se relaciona con el progreso, y se hizo presente en el proceso, el segundo vicepresidente de la Cámara de Representantes, Dr. Heraclio Fernández Sandoval.

Además, se notificó a todos los interesados el auto admisorio mediante edicto.

Al efectuarse el traslado de la demanda al fiscal, éste observó que no se había notificado la demanda a las personas que podían resultar perjudicadas con la decisión judicial, por lo cual se ordenó notificar personalmente a los Doctores Jorge Cristo Sahiun y Heraclio Fernández S., segundos vicepresidentes de senado y cámara, respectivamente.

Con ésta notificación se integró el contradictorio. Es éste un principio orientador en virtud del cual los interesados tienen la oportunidad de conocer y controvertir las actuaciones administrativas por los medios legales.

3. **Escolio final:** Acumulación. En la misma demanda se pretendió la anulación de dos actos de elección distintos, esto es, el de segundo vicepresidente del senado y segundo vicepresidente de la cámara, lo cual era factible, según consideración del consejo de estado, por la conexidad de la causal indicada para ambos casos que es la violación del inciso final del artículo 83 de la Constitución Nacional.

También era posible la acumulación, por cuanto conllevaban el mismo procedimiento y el mismo objeto final, aún cuando se refiere a actos diferentes, según lo disponen los artículos 237 y 238, ord. 3º del C.C.A.

II. ANALISIS

A. ASPECTO HISTORICO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1968

El "Plebiscito" de 1957 y el A.L. Nº 1 de 1959 estructuraron un sistema electoral transitorio, de características tan especiales, que carece de antecedentes en la historia de las constituciones políticas.

Este se fundaba en una serie de restricciones a los resultados lógicos del sufragio popular, universal, igual y directo, vigente antes del plebiscito. Bipartidismo rígido, constitucionalizado.

Nuestra historia política demuestra la constancia del bipartidismo como rasgo tradicional de nuestro sistema institucional, teóricamente en Colombia un juego de partidos. A partir del plebiscito, el juego se limitó a los partidos conservador y liberal, únicos que pueden participar en las elecciones, estableciendo entre ellos el sistema de alternación en la Presidencia de la República y la paridad en el Congreso y demás corporaciones públicas de origen popular entre los años de 1958 y 1974, lapso de transición política conocido como "Frente Nacional".

El sistema descrito, justificado como una transacción para acabar con la violencia política y romper la recíproca desconfianza de los partidos, representaba una mutilación de la idea democrática, una democracia restringida. Situación que se convierte en estricto sentido, en un privilegio para dos sectores políticos, pues se elimina la posibilidad de expresión de otros grupos, **de las minorías**, de la oposición, de las opiniones disidentes.

El sistema aspiraba a la eliminación de la oposición, lo que resultaba un imposible político, fuera de ser altamente inconveniente. Además, que puede dar por resultado que éstas fuerzas represadas, puedan ir a la acción clandestina o a la acción directa contra el régimen.

Las modificaciones de la reforma de 1968 implican cambios sustanciales al sistema frentenacionalista. Envuelve, en primer lugar, un saludable multipartidismo, rompiendo el bipartidismo constitucionalizado por el plebiscito. Exclusivismo que hacía odioso el sistema, al consagrar un monopolio del ejecutivo en favor de liberales y conservadores, sacando de la opción auténtica que es la democracia a nuevos y valiosos grupos de opinión. Esta apertura hacia la diversificación y reconocimiento de todas las fuerzas políticas ventila el sistema constitucional y le aporta un carácter de integración nacional de que carecía.

B. ESTUDIO JURIDICO POLITICO SOBRE LAS MINORIAS

Luego del análisis histórico realizado en el acápite anterior, es preciso adentrarnos en el estudio de las minorías, para lograr así una completa visión acerca de éste punto.

Para ello, tomaremos como base conceptos expuestos por la Honorable Corte Suprema de Justicia en sentencia que declaró la inconstitucionalidad del art. 16 de la Ley 17/70. En ella se analizaron los alcances que al respecto tienen algunas normas constitucionales, como la del art. 172 cuando dice: "A fin de asegurar la representación proporcional de los partidos...", la cual se interpretó en el sentido de que su finalidad no es otra que la de asegurar la representación no sólo de los partidos o sectores políticos mayoritarios, sino

también la de los minoritarios. Este concuerda con lo estipulado en otras normas de la carta fundamental, como la del art. 55 que institucionaliza el pluralismo orgánico, y las de los arts. 2º, 105, 172 y 179 de la C.N. que consagran el **pluralismo democrático representativo**, es decir, los miembros del congreso representan a la **Nación entera** y no sólo a un partido o una parte de ella. Así en términos jurídico-políticos los congresistas concurren a representar la nación en nombre de **todos los partidos** que actúan en el congreso, tanto mayoritarios como minoritarios.

El art. 172 de la C.N. en relación con el artículo 83, tienen por objeto garantizar no sólo la representación nacional en forma íntegra o entera, sino en proporción a como esa voluntad nacional se manifieste por intermedio de los partidos o sectores políticos.

En éste orden de ideas, si Colombia es una democracia representativa pluralista, **las mayorías y minorías** son inescindibles, no pueden ser definidas o comprendidas sino en mutua referencia.

En el plano lógico no puede existir una mayoría total, eso sería, unanimidad; ni minorías inexistentes pues ésto sería desconocimiento de la oposición institucional.

- **El concepto político de partido**, corresponde apenas a la parte de un todo, y no al todo, a una parte de la Nación enteramente representada, ello supone la existencia representativa de otro o de otros partidos, para integrar esa representatividad total que ordena la constitución.

- Así los artículos 105 y 172 de la C.N. que consagran la representación proporcional de la Nación entera, garantizan la existencia de minorías y mayorías, puesto que no pueden existir la una sin la otra, y en resguardo de éste principio de representación integral y proporcional de la Nación y por lo tanto de las minorías, se les prohíbe a éstas y a las mayorías renunciar a su derecho de representación y a su deber de representar.

- La coexistencia de mayoría y minorías permite que las mayorías decidan y que las minorías controlen, no sólo por los antecedentes históricos, sino también por la fundamentación jurídica anotada, es incuestionable que el concepto "minorías" en nuestro sistema, pretende abarcar todo grupo o movimiento político diferente de los partidos tradicionales (liberal-conservador) y es a ellos a quienes se refiere la constitución, cuando de brindar garantías y participación a las minorías se trata.

C. CONCLUSIONES

1. Los partidos políticos, reconocidos según la Ley 58 de 1985, no tienen derecho exclusivo para la inscripción de listas de candidatos a la Presidencia de la República o a las Corporaciones de elección popular, ni para que a las listas por ellos elaboradas se les adjudiquen cargos o curules con igual exclusividad, con menos razón se puede pregonar esta exclusividad de su participación en la integración de las mesas directivas del congreso.
2. Sea constitucional o no, cuando el artículo 15 del código electoral habla de minorías para la elección del 7º miembro del consejo nacional electoral, hace referencia expresa al **partido** que siga en votos a los 2 partidos mayoritarios si el art. 83 de la C.N. para conformar las mesas directivas del congreso, se refiere a las minorías y no alude expresamente a los "partidos", no les es dable al intérprete entrar a afirmar algo diferente.
3. El reconocimiento de personería jurídica a los movimientos disidentes de los partidos, supone independencia y autonomía de aquellos frente a éstos, tal como expresamente lo exige el art. 7 de la Ley 58/85.
4. La institución del Frente Nacional se constituye en el antecedente de fondo, tanto histórico como político, de la Reforma Constitucional de 1968, de la cual hace parte la consagración del inciso final del art. 83, punto de partida de orden legal para la sentencia estudiada.
5. Tomando en cuenta la conclusión anterior, bajo el supuesto cierto de que dicha institución (Frente Nacional) entregaba los destinos del país a los partidos liberal y conservador, obvio resulta concluir que las reformas a éste sistema en lo tocante a la participación y representación de las **minorías**, estaban dirigidas a crear posibilidades a otros grupos, movimientos o partidos, que también históricamente han sido sensiblemente menores que los dos tradicionales.
6. El mismo origen de la propuesta, proveniente de un partido político que para la época de la reforma era minoritario con relación a los tradicionales, refleja la intención de apertura hacia otras corrientes menores que surgieran en el futuro.
7. Las normas de orden constitucional y legal tendientes a la participación de los partidos en el gobierno y las corporaciones electorales, hacen referencia equívoca a los partidos tradicionales mayoritarios (conservador y liberal), dentro de lo que se ha llamado "Conservación del espíritu nacional", que es ni más ni menos que una evocación del recién pasado Frente Nacional y ante la actitud de los mismos de mantener sus posiciones aseguradas. Al respecto, no sólo

el párrafo del Art. 120 de la Constitución, sino también otros como el art. 83 ibidem, 148 inciso 2º, en los cuales "paridad" se refiere a la existente entre liberales y conservadores.

8. Para nadie es desconocido que especialmente en la última década han surgido en el país grupos o movimientos políticos con alguna y a veces significativa capacidad electoral y con ciertas manifestaciones programáticas.

9. Habida cuenta de las anteriores consideraciones encontramos ajustado el fallo de la Sala Electoral del Honorable Consejo de Estado, tanto a los presupuestos históricos y políticos como a los legales del país, cuando entendió la acepción minorías del inciso final del art. 83 como referido a movimientos, grupos, sectores o partidos, con algún significado electoral, diferentes a los tradicionales, máxime si tenemos en cuenta el panorama del país durante el anterior cuatrenio, de frente a la llamada "apertura democrática" en la búsqueda de canales de participación a las fuerzas políticas desidentes y con vigencia hoy, cuando el gobierno en su propio estilo, trata de mantener esta posición, al tiempo que se implementa el llamado "gobierno de partido" -el liberal- y se convoca a las demás fuerzas del país(y no sólo a las conservadoras) a ejercer oposición.

— BIBLIOGRAFIA —

1. "La Reforma Constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos". Vidal Perdomo, Jaime. Editorial Presencia Ltda. Bogotá, 1970. Pág. 3, 6, 104, 125, 158, 164, 180.
2. Sáchica Aponte Luis Carlos. La Reforma Constitucional de 1.968.
3. Marco Institucional para partidos políticos modernos. Ley 58 de 1985. Ministerio de Gobierno, 1986.
4. Foro Colombiano. Tomo 35 Pág. 206. Sentencia Corte Suprema de Justicia, Junio 19/86. Ponente: Dr. Jairo Dúque Pérez.
5. Foro Colombiano. Tomo 28 N° 164. Sentencia Corte Suprema de Justicia. 10 - 02 - 83 Ponente: Dr. Manuel Gaona Cruz.