



Sentencia 036 de 2007 Corte Constitucional

SENTENCIA C-036/07

Referencia: expediente D-6364

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3, 5, 10, 12 y 16, parciales de la Ley 974 de 2005, "Por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas".

Demandante: Juan Darío Contreras Bautista.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de enero de dos mil siete (2007)

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Juan Darío Contreras Bautista demanda la inconstitucionalidad de los artículos 3, 5, 10, 12 y 16, parciales, de la Ley 974 de 2005, "Por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas", por considerar que los mismos vulneran el artículo 108 de la Constitución Política, modificado por el artículo 2º. del Acto Legislativo 01 de 2003.

II. DISPOSICIONES DEMANDADAS

A continuación se transcribe la integridad de las normas acusadas de la Ley 974 de 2005, tal como aparecen publicadas en el Diario Oficial núm. 45.980 de 25 de julio de 2005, subrayando los apartes demandados.

LEY 974 DE 2005

(julio 22)

Diario Oficial No. 45.980 de 25 de julio de 2005

Por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

CAPITULO I.

RÉGIMEN DE BANCADAS

(...)

ARTÍCULO 3º. *FACULTADES*. Las bancadas tendrán derecho, en la forma prevista en la presente ley, a promover citaciones o debates y a intervenir en ellos, a participar con voz en las sesiones plenarias de la respectiva Corporación; a intervenir de manera preferente en las sesiones en las que se voten proyectos normativos; a presentar mociones de cualquier tipo; a hacer interpelaciones; a solicitar votaciones nominales o por partes y a postular candidatos.

Lo anterior sin perjuicio, de las facultades o atribuciones que por virtud del Reglamento del Congreso se les confieren de manera individual a los congresistas, para promover citaciones o debates y a intervenir en ellos, a participar con voz en las sesiones plenarias de la respectiva

corporación; a intervenir de manera preferente en las sesiones en las que se voten proyectos normativos; a presentar mociones de cualquier tipo; a hacer interpelaciones; a solicitar votaciones nominales o por partes y a postular candidatos, así como verificaciones de quórum, mociones de orden, mociones de suficiente ilustración y las demás establecidas en el citado reglamento.

ARTÍCULO 5o. *DECISIONES*. Las bancadas adoptarán decisiones de acuerdo con lo dispuesto en el artículo segundo de esta ley. Cuando la decisión frente a un tema sea la de dejar en libertad a sus miembros para votar de acuerdo con su criterio individual, se dejará constancia de ello en el acta respectiva de la reunión de la bancada.

La bancada puede adoptar esta decisión cuando se trate de asuntos de conciencia, o de aquellos en los que, por razones de conveniencia política, de trámite legislativo o controversia regional en el caso de la Cámara de Representantes, los miembros de las bancadas decidan no adoptar una decisión única.

Cuando exista empate entre sus miembros se entenderá que estos quedan en libertad de votar.

CAPITULO II.

REGLAMENTO DEL CONGRESO

(...)

ARTÍCULO 10. El artículo 97 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

"Artículo 97. *Intervenciones*. Para hacer uso de la palabra se requiere autorización previa de la Presidencia. La Mesa Directiva fijará el tiempo de las intervenciones de cada uno de los oradores teniendo en cuenta la extensión del proyecto y la complejidad de la materia.

El uso de la palabra se concederá de la siguiente manera:

1. Al (los) ponente(s) para que sustente(n) su informe, con la proposición o razón de la citación.
2. A los voceros y los miembros de las bancadas, hasta por veinte minutos por grupo. Cuando la bancada represente al menos el veinte por ciento de las curules de la Cámara correspondiente, el tiempo de intervención podrá ampliarse hasta por diez minutos más.
3. A los oradores en el orden en que se hubieren inscrito ante la Secretaría. Ninguna intervención individual, en esta instancia, podrá durar más de 10 minutos.
4. Los servidores públicos que tengan derecho a intervenir.
5. Los voceros de las bancadas podrán intervenir nuevamente y se cerrarán las intervenciones.

Ningún orador podrá referirse a un tema diferente del que se encuentra en discusión, y su desconocimiento obligará a la Presidencia a llamar la atención y suspender el derecho para continuar en la intervención.

Todos los oradores deben inscribirse ante la Secretaría hasta cinco minutos antes de la hora fijada para el inicio de la sesión. Harán uso de la palabra por una sola vez en la discusión de un tema.

En el trámite de las leyes y reformas constitucionales, sus autores y ponentes podrán intervenir cuantas veces sea necesario.

Los voceros podrán intervenir sin el requisito de inscripción previa".

ARTÍCULO 12. El artículo 103 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

"Artículo 103. Número de intervenciones. No se podrá intervenir por más de dos veces en la discusión de una proposición o en su modificación, con excepción del autor del proyecto y el autor de la modificación, o los voceros de las bancadas.

Y no se podrá hablar más de una vez cuando se trate de:

1. Proposiciones para alterar o diferir el orden del día.
2. Cuestiones de orden.
3. Proposiciones de suspensión o que dispongan iniciar o continuar en el orden del día.
4. Apelaciones de lo resuelto por la Presidencia, o revocatoria.
5. Proposiciones para que un proyecto regrese a primer debate".

ARTÍCULO 16. El artículo 176 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

"Artículo 176. *Discusión*. El ponente explicará en forma sucinta la significación y el alcance del proyecto. Luego podrán tomar la palabra los oradores de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97 del presente reglamento.

Si la proposición con la que termina el informe fuere aprobada, el proyecto se discutirá globalmente, a menos que un Ministro o miembro de la respectiva Cámara pidiera su discusión separadamente a alguno o algunos artículos".

III. LA DEMANDA

El ciudadano Juan Darío Contreras Bautista demanda la inconstitucionalidad de los artículos 3, 5, 10, 12 y 16, parciales, de la Ley 974 de 2005, "*Por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas*", por considerar que los mismos vulneran el artículo 108 de la Constitución Política, modificado por el artículo 2º. del Acto Legislativo 01 de 2003.

Afirma el ciudadano demandante que la modificación introducida al artículo 108 de la Constitución, en relación con los miembros de las corporaciones públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político o ciudadano, creó la obligación de actuar en bancadas; es decir - según el actor - como un régimen, lo cual significa que su actuación no es individual sino en bancada, en forma representativa, "*a nombre del partido o movimiento político que los eligió y cuyas tesis y postulados deben representar y defender*".

Sostiene que la aludida reforma tiene por objeto "*racionalizar la actividad de representación corporativa, haciéndola más expedita, coherente y concatenada con la responsabilidad política partidista, en función de la defensa de intereses ideológicos, colectivos, programáticos y de control político, consultando la justicia y el bien común, y no motivados por intereses particulares impulsados a través de empresas electorales personales, y que en muchas ocasiones van en contra de la moral pública y deslegitiman la actividad de los partidos y movimientos políticos*".

Agrega que la actuación de los miembros de las corporaciones públicas, al actuar como bancada, no se circunscribe a la votación, sino que incluye además la relativo a las intervenciones - no a título individual sino a nombre del correspondiente partido o movimiento - frente a los diferentes proyectos de ley o de acto legislativo y para el ejercicio del control político, concluyendo que, en suma, su actuación abarca dos grandes actividades, a saber: el debate y la votación.

Aborda luego el demandante el tema de la objeción de conciencia que, en su sentir, constituyen la única excepción a la obligación general que tienen los integrantes de los cuerpos colegiados de actuar bajo el régimen de bancadas y que han de ser determinados en los estatutos internos de los partidos y movimientos políticos.

Afirma el demandante que la objeción de conciencia constituye un derecho constitucional fundamental en virtud del cual un miembro de una corporación pública "*se puede apartar de su obligación funcional de actuar sometido al régimen de bancadas y a lo que democráticamente estas decidan*" y, como tal, "*sólo puede ser esgrimido de manera individual y en relación con situaciones muy puntuales y excepcionales que comprometan el núcleo fundamental de los derechos fundamentales, tales como la vida, el libre desarrollo de la personalidad, la libertad de conciencia o de cultos, entre otros*".

Agrega que el derecho de objeción de conciencia es carácter excepcional y encuentra su límite en el interés general que ha de caracterizar ala actividad parlamentaria y que compromete a los miembros de las corporaciones públicas desde cuando ponen su nombre a consideración del pueblo.

Al ocuparse en concreto de cada una de las disposiciones acusadas, el demandante presenta la siguiente argumentación:

La disposición contenida en el inciso segundo del artículo 3º. de la Ley 974 de 2005, resulta contraria al espíritu de la actuación dentro de un régimen de bancadas, en cuanto se opone a la racionalidad que se busca en la actuación parlamentaria, a la responsabilidad política de los partidos y a las prácticas políticas guiadas por la moralidad pública.

No tiene sentido que las mismas atribuciones que se otorgan a las bancadas en el inciso primero de la Ley, sean conferidas también de manera individual a los congresistas, haciendo nugatoria entonces la responsabilidad del correspondiente partido o movimiento político, por cuanto la misma vendría a diluirse a través de las actuaciones individuales de sus miembros.

De otra parte, tal duplicidad de funciones resulta contraria "*a la intención del constituyente de racionalizar la actividad parlamentaria, en cuanto que las actuaciones individuales indicadas no unifican los criterios de debate e intervención sino que los dilatan, los pueden hacer incoherentes en cuanto que las intervenciones individuales van en contra de la posición de la bancada, y pueden terminar abortando la finalidad de interés general que debe animar la actuación en las corporaciones públicas en contra de la producción del derecho, del control político y de la función electoral. Este tipo de actuaciones vulneran el principio democrático y la legitimidad que deben salvaguardar los miembros de las corporaciones públicas frente al pueblo que los eligió y a quienes representan*".

Encuentra el demandante que las intervenciones a título individual van contra la moralidad pública en cuanto pueden servir para la obtención de beneficios particulares, lo cual termina deslegitimando la función de las corporaciones públicas y de los partidos políticos.

En relación con el artículo 5º de la Ley 974 de 2005, el demandante formula varios reparos de inconstitucionalidad, a saber:

En primer lugar, considera que resulta muy limitado circunscribir el ejercicio de la objeción de conciencia a la actividad consistente en "votar", por parte del miembro de la corporación pública que invoque dicho derecho y asegura que tal ejercicio debe ser pleno, ya que abarca no solo la facultad de votar, sino, además, la de intervenir plenamente, a título individual, tal como lo hace la bancada de la cual se aparte, pero únicamente en relación con aquellos asuntos puntuales que motivaron el ejercicio del derecho a la objeción de conciencia.

En forma subsidiaria a la solicitud de declaración de inexecutable de la expresión "votar" el actor demanda que se condicione la executable de la misma al entendido de que "abarca la actuación integral del representante a la corporación pública a quien le resulta procedente la objeción de conciencia, y únicamente para el asunto o asuntos de los cuales resulta procedente apartarse de su actuación bajo el régimen de bancadas".

En segundo lugar, en relación con el segmento normativo del mismo artículo 5º. que disponen que "Cuando la decisión frente a un tema sea la de dejar en libertad a sus miembros para votar de acuerdo con su criterio individual" y "Cuando exista empate entre sus miembros se entenderá que estos quedan en libertad de votar", sostiene el demandante que vulneran también el derecho a la objeción de conciencia, por cuanto tal derecho se debe ejercer en forma individual y no en modo colectivo, lo cual se hace más patente si se tiene en cuenta que el derecho de objeción de conciencia constituye la única excepción aprobada en el Acto Legislativo 01 de 2003, como modificación del artículo 108 constitucional, permitiendo que un representante del pueblo pueda apartarse de la actuación acordada por su respectiva bancada.

Agrega que tal como se encuentran redactadas dichas disposiciones parecen hacer alusión a decisiones de bancada, como ejercicio colectivo, lo cual resulta contrario a la naturaleza de la objeción de conciencia, por cuanto se trata de un derecho fundamental de la persona humana, derivado de la libertad de conciencia y que, como tal, ha de tramitarse, aprobarse y ejercerse en forma individual.

Bien puede ocurrir que los estatutos de un partido o movimiento político hayan señalado determinado asunto como de conciencia y que no todos o incluso ninguno de los representantes del pueblo procedan a hacer uso del mismo o, por el contrario, que algunos o todos los representantes tengan razones para objetar en conciencia asuntos muy puntuales e incluso diferentes en cada caso, resultando entonces imperioso que la respectiva decisión se adopte caso por caso. "También puede ocurrir que por decisión mayoritaria de la bancada se decida que no se va a conceder el derecho a actuar bajo objeción de conciencia, lo cual resulta contrario a la concepción individual del ejercicio de dicho derecho fundamental de la persona humana del representante a la corporación pública que quiera hacer uso de él de acuerdo con el régimen pertinente (incluido lo establecido al respecto en los estatutos partidistas pertinentes)".

En forma subsidiaria a la solicitud de declaración de inexecutable, el actor demanda que se condicione la executable de la expresión "Cuando la decisión frente a un tema sea la de dejar en libertad a sus miembros para votar de acuerdo con su criterio individual", al entendido de que tanto el ejercicio de del derecho de objeción de conciencia, como la decisión que haya de adoptarse sobre el particular, han de ser tratados en forma individual, solamente si el interesado así lo solicita y únicamente en relación con aquellos casos puntuales que hayan sido objeto de petición individual y se encuentren aprobados en debida forma por la bancada.

Las expresiones "de cada uno de los oradores"; "y los miembros"; "3. A los oradores en el orden en que se hubieren inscrito ante la Secretaría. Ninguna intervención individual, en esta instancia, podrá durar más de 10 minutos"; "Ningún orador podrá referirse a un tema diferente del que se encuentra en discusión, y su desconocimiento obligará a la Presidencia a llamar la atención y suspender el derecho para continuar en la intervención" y "Todos los oradores deben inscribirse ante la Secretaría hasta cinco minutos antes de la hora fijada para el inicio de la sesión. Harán uso de la palabra por una sola vez en la discusión de un tema", que aparecen subrayadas en el artículo 10 de la Ley 974 de 2005, en el sentir del demandante, vulneran el régimen de bancadas en cuanto la actuación de los integrantes de un mismo partido o movimiento no puede hacerse de manera individual sino en forma integral, no sólo en las votaciones sino también en las demás intervenciones, para asegurar así la racionalización del ejercicio de la representación pública en los cuerpos colegiados y concentrar la responsabilidad en los partidos y movimientos políticos.

En forma subsidiaria a la petición de declaración de inexecutable de las aludidas expresiones, el demandante solicita que se condicione la executable de las mismas al entendido de que los únicos oradores a los cuales se refieren, son aquellos que actúan en forma individual, en ejercicio del derecho de objeción de conciencia.

En cuanto a la expresión "No se podrá intervenir por más de dos veces en la discusión de una proposición o en su modificación", contenida en el artículo 12 de la Ley 974 de 2005, señala el actor que resulta inconstitucional por cuanto va dirigida a los parlamentarios individualmente considerados y no en su condición de miembros de las bancadas, contrariando así el espíritu de éstas y haciendo posible que se dilaten los debates y que se haga difusa la responsabilidad política de las bancadas y permitiendo, además, que se generen comportamientos contrarios a la moral pública, en cuanto las intervenciones individuales pueden ser utilizadas para ejercer presión en quienes estén interesados en los resultados de los diferentes debates, especialmente en el gobierno.

En forma subsidiaria a la petición de declaración de inexecutable de la aludida expresión, el demandante solicita que se condicione la executable de misma al entendido de que ésta alude a los parlamentarios que estén habilitados para actuar apartándose del régimen de bancadas en ejercicio del derecho de objeción de conciencia y únicamente en cuanto atañe a los temas relacionados con los tal objeción.

Finalmente, en relación con la expresión "miembro" contenida en el artículo 16 de la Ley 974 de 2005, señala el actor que va igualmente en contra de la obligación que tienen los parlamentarios de actuar en consonancia con el régimen de bancadas, ya que la forma en que está redactada la aludida expresión posibilita que cualquier miembro de la respectiva cámara solicite la discusión de cualquier proyecto de ley, artículo por artículo, potestad privativa de los voceros de las diferentes bancadas.

IV. INTERVENCIONES

1. Nuevo escrito del demandante

El día 17 de julio de 2006, dentro del término de fijación en lista, el mismo accionante radicó un escrito en el cual manifiesta que interviene

"para coadyuvar la demanda de la referencia con el fin de insistir en la impugnación de las expresiones cuestionadas".

La Corte hará caso omiso del aludido escrito por cuanto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7º. el Decreto 2067 de 1991, la fijación en lista de las normas acusadas por el término de diez (10) días, tiene por objeto que cualquier ciudadano las impugne o las defienda, sin que dicha oportunidad procesal pueda ser utilizada por el mismo actor para adicionar su demanda, ya que tal proceder impediría tanto al Ministerio Público como a los diferentes intervinientes conocer en forma integral el texto de la demanda en relación con la cual habrán de pronunciarse.

2. Intervención de la Universidad del Rosario.

El Dr. Alejandro Venegas Franco, en su condición de Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, interviene en el proceso para solicitar a la Corte que declare inexecutable todos los apartes de los preceptos demandados que hagan posible la actuación individual de los integrantes de las bancadas, con excepción de los casos de objeción de conciencia.

Manifiesta que efectivamente la Constitución defirió a la ley la definición de los términos en los cuales ha de surtirse la actuación como bancada, por parte de los ciudadanos elegidos por un mismo partido o movimiento político y que defirió, además, a los propios movimientos o partidos el señalamiento de aquellos asuntos de conciencia en relación con los cuales no habrá de operar el régimen de bancadas.

Afirma que *"no se trata únicamente de que el constituyente derivado hubiera restringido la introducción de excepciones a la actuación como bancada de los miembros de las corporaciones públicas estableciendo los asuntos de conciencia como la única posible, sino que, además, la regulación de la misma compete directamente a los partidos y movimientos políticos en sus estatutos internos y no al legislador"*.

Encuentra que el legislador, al desarrollar el régimen de bancadas, fue más allá de lo establecido en la Constitución, haciendo posible la actuación individual de los parlamentarios en campos diferentes de los concernientes al ejercicio de la objeción de conciencia, desvirtuando así la naturaleza y la razón de ser de la reforma constitucional, en cuanto atañe al régimen de los partidos y movimientos políticos pues, a pesar de la regulación de su actuación como bancada, los integrantes de las corporaciones públicas podrán continuar actuando tal como lo venían haciendo antes de la aludida reforma constitucional.

En forma subsidiaria a la petición de declaración de inexecutable, la Universidad del Rosario solicita que se condicione su executable al entendido de que *"tales facultades solamente puedan ser ejercidas cuando, de acuerdo con los propios estatutos del respectivo partido o movimiento político, ellas impliquen el desarrollo de la libertad de conciencia frente al mismo y el comité de ética o quien haga sus veces así lo considere y como consecuencia habilite a uno o varios de sus integrantes para actuar en forma individual"*.

Para el evento de un fallo condicionado, considera la Universidad que las razones de conveniencia política, de trámite legislativo y de controversia regional, no corresponden a asuntos en relación con los cuales pueda considerarse que esté de por medio la libertad de conciencia y, por tal razón, no pueden constituir motivos fundados para excluirlas de la aplicación del régimen de bancadas y tampoco pueden ser incluidas como tales en los estatutos de los partidos y movimientos políticos.

V. CONCEPTO RENDIDO POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 4158, radicado en la Secretaría General el 30 de agosto de 2006, solicita a la Corte declarar inexecutable el inciso segundo del artículo 3º.; declarar la executable condicional de la expresión *"y los miembros"*, contenida en el numeral segundo del artículo 10, en el entendido de que compete a los partidos la regulación del funcionamiento de su respectiva bancada, así como organizar el uso del tiempo que corresponde a cada partido; declarar la executable de las expresiones *"de cada uno de los oradores"*, contenida en el inciso primero del artículo 10, *"No se podrá intervenir por más de dos veces en la discusión de una proposición o en su modificación"*, contenida en el artículo 12 y *"o miembro"*, contenida en el artículo 16; declarar igualmente la executable de las disposiciones contenidas en el numeral tercero y en los incisos 4º. y 5º. del artículo 10, por el cargo examinado; declarar la constitucionalidad condicionada del inciso primero del artículo 5º. de la Ley 975 de 2005, así: i) la expresión *"votar"*, en el entendido de que, en los asuntos de conciencia, los integrantes de las corporaciones pueden actuar libremente tanto en los debates como en la votación y ii) la expresión completa *"Cuando la decisión frente a un tema sea la de dejar en libertad a sus miembros para votar de acuerdo con su criterio individual"*, en el entendido de que, en tales casos, no son las bancadas, ni los congresistas quienes deciden autónomamente, sino que la actuación de las bancadas se concreta en aplicar los estatutos de los partidos, en cuanto hayan regulado lo atinente a los asuntos de conciencia y, finalmente, declarar la executable de la expresión *"Cuando exista empate entre sus miembros se entenderá que estos quedan en libertad de votar"*, contenida en el inciso tercero del artículo 5º. de la Ley 974 de 2005.

El Señor Procurador General hace algunas advertencias previas en el sentido de que i) la ley que modifica el Reglamento del Congreso ha de tramitarse como ley orgánica, tal como lo dispone el artículo 151 de la Constitución ii) En el presente proceso no se configura el fenómeno de cosa juzgada absoluta y iii) Resulta indispensable hacer un análisis integral del tema de bancadas, así como de su desarrollo a través de la Ley 974 de 2005.

El Ministerio Público presenta luego un cuidadoso análisis de la Reforma Política plasmada en el Acto Legislativo 01 de 2003, aludiendo a sus antecedentes, a los objetivos de la reforma y presenta algunos ejemplos en relación con el funcionamiento de las bancadas en el derecho comparado, ocupándose en particular de la dinámica de las mismas en Gran Bretaña, Alemania, Italia, Francia y los Estados Unidos.

En relación con el régimen de bancadas vigente en Colombia advierte, en primer lugar, que las debilidades que se observan en la Ley 974 de 2005 encuentran explicación en la resistencia presentada por los congresistas en relación con la reforma política, circunstancia que llevó a la

consagración legal de un régimen insuficiente y confuso, en el cual se dio prelación a los intereses de los congresistas y se concibió dicha regulación como un régimen transitorio.

A través de la ley acusada se pretendió regular el nuevo régimen (sistema de bancadas), pero sin modificar el anterior (participación individual de los congresistas), reduciendo a la mitad el articulado del proyecto inicial y llegando a tal grado de concertaciones que se terminó por eliminar el efecto racionalizador que se buscaba en relación con el funcionamiento del Congreso.

Alude luego el Ministerio Público a la necesidad de armonizar el régimen de bancadas ordenado en la Constitución con las demás disposiciones del mismo ordenamiento superior y, en ese orden de ideas, hace expresa alusión a las disposiciones contenidas en el artículo 108 (sistema de bancadas), artículo 133 (carácter representativo del congresista, deber de consultar la justicia y el bien común y responsabilidad política ante la sociedad y frente a sus electores), artículo 151 (carácter orgánico de la ley que regula la actividad legislativa y artículo 185 (sobre inviolabilidad parlamentaria).

Manifiesta el Señor Procurador General que la Ley 974 de 2005 no cumple con el objetivo de adecuar el Estatuto Orgánico del Congreso (Ley 5ª. de 1992) y reitera que las definiciones generales contenidas en la Ley 974 bien pueden estar consagradas en una ley ordinaria, mientras que las disposiciones a través de las cuales se reforma el reglamento del Congreso debe estar contenidas en una ley orgánica, que plasme en forma coherente y clara tanto los procedimientos, como los deberes y los derechos de los congresistas, para evitar la generación de un régimen caótico en el cual se asignen determinadas facultades a las bancadas, sin perjuicio de que los congresistas puedan continuar actuando en la misma forma en que lo venían haciendo con anterioridad a la aprobación de la Reforma Política.

A juicio del Ministerio Público, la ley orgánica que se ocupe del Reglamento del Congreso en cuanto atañe al régimen de bancadas habrá de definir como habrá de operar dicho sistema en relación con la función de administrar justicia y, de igual manera, ha de ocuparse de armonizar el aludido régimen de bancadas con las disposiciones sobre los derechos de los congresistas consagrados en el artículo 264 de la Ley 5ª. de 1992 y en otras disposiciones, así: "*derecho a la participación con voz (art.10 Ley 5ª. 1992, proposición de temas para el orden del día por los congresistas individualmente considerados (art.79 Ley 5ª. 1992), derecho a intervenir en los debates de comisiones y de plenarias (art. 96 Ley 5ª. 1992), interpelaciones (art. 98 Ley 5ª. 1992), respuesta a alusiones en los debates (art. 99 Ley 5ª. 1992), réplica o rectificación (art. 100 Ley 5ª. 1992), mociones de orden (art. 108 Ley 5ª. 1992), moción de cierre de debate por suficiente ilustración (art. 108 Ley 5ª. 1992), moción de suspensión (art. 109 Ley 5ª. 1992), votación secreta (art. 131 Ley 5ª. 1992), solicitud de revisión de los proyectos por partes (art. 158 Ley 5ª. 1992), presentación de enmiendas a los proyectos de ley (art. 160 Ley 5ª. 1992)*".

La misma ley orgánica habrá de definir lo concerniente a la armonización del régimen de bancadas con la regulación de la inviolabilidad de los congresistas (art. 265 Ley 5ª. de 1992), así como con la regulación de los deberes (art. 268) y las faltas (art. 269) de los congresistas, dado que la actuación en bancadas es un deber constitucional y legal que comporta determinada forma de participación del congresista y, adicionalmente, a la mesa directiva del Congreso corresponde aplicar algunas de las sanciones impuestas por los partidos políticos a sus respectivos miembros.

Se ocupa luego el Ministerio Público del análisis de cada una de las disposiciones acusadas, así:

Facultades que se otorgan a los miembros de las corporaciones públicas en forma individual (art. 3º. Ley 974 de 2005).

Se refiere en primer lugar a la orden contenida en el art. 108 superior en el sentido de que los miembros de las corporaciones públicas han de actuar como bancada y advierte que la reforma política sólo será efectiva en la medida en que se cambie la actuación individual, que hacía irracional el funcionamiento del congreso, por una actuación de bancada.

Advierte sobre la contradicción en que se incurre en el aludido artículo 3º., por cuanto después de señalar en el inciso primero las facultades de las bancadas, en el inciso segundo reproduce exactamente las mismas facultades - y adiciona algunas más - atribuyéndolas a los congresistas. En este orden de ideas, lo dispuesto en el inciso segundo desvirtúa el régimen de bancadas, ya que si los congresistas cuentan con las mismas facultades de la bancada, qué sentido tiene instituir las bancadas? De otra parte, se hace igualmente patente la incongruencia en que se incurre al facultar a los partidos políticos para regular el funcionamiento de sus bancadas y para sancionar a quienes se aparten de sus directrices, razones todas estas que llevan al Señor Procurador a solicitar a la Corte la declaración de inexequibilidad de la disposición contenida en el inciso segundo del artículo 3º. de la Ley 974 de 2005.

Las alusiones genéricas contenidas en los artículos 10, 12 y 16 de la Ley 974 de 2005.

Encuentra el Ministerio Público que no le asiste razón al demandante cuando asevera que la expresión "*los oradores*" contenida repetidamente en el artículo 10, comporta una vulneración al régimen de bancadas, por cuanto tales oradores actúan como voceros de sus respectivas bancadas o actúan a título individual, bien porque no forman parte de una bancada o porque se trata de asuntos de conciencia. En tales circunstancias no habría vulneración alguna del ordenamiento, "*mientras se interprete que estos oradores son los legitimados a intervenir*".

En cuanto concierne a las expresión "*y los miembros*", contenida en el numeral 2º. del artículo 10 dentro del enunciado "*A los voceros y los miembros de las bancadas, hasta por veinte minutos por grupo*", encuentra el Procurador General que se hace necesaria una declaración de exequibilidad condicionada, en el entendido de que el legislador ha dejado un margen "*para que según el criterio de los partidos, en las intervenciones de las bancadas hablen sus voceros y eventualmente se deje un espacio a los demás miembros, teniendo en cuenta que los miembros intervienen en nombre de su bancada y no a título personal, por cuanto, actúan dentro del tiempo (20 o 30 minutos) que corresponde al grupo y según las decisiones de la bancada y las directrices del partido*".

En consecuencia, solicita a la Corte declarar la exequibilidad condicionada de la aludida expresión, bajo el entendido de que corresponde a ese margen de regulación que compete a los partidos en relación con su respectiva bancada, en ejercicio del cual puede organizar el uso del tiempo que le corresponde como tal, según lo señalado por la Ley.

De la posibilidad de que las bancadas dejen en libertad a sus miembros para votar según su criterio individual y de los casos en que puede tomarse esta decisión según el artículo 5º. de la Ley 974 de 2005, a la luz del artículo 108 superior.

En relación con la acusación que formula el demandante a la expresión "votar" contenida en el inciso primero del artículo 5º., el Procurador General comparte sus apreciaciones en cuanto considera que "en los asuntos definidos por los partidos políticos como asuntos de conciencia, los miembros de los partidos quedarán en libertad de actuar por fuera del régimen de bancada en todos los aspectos relativos al debate y votación de las disposiciones o los proyectos respectivos" y, por tal razón, solicita a la Corte que declare la constitucionalidad de la expresión "votar", en el entendido de que, cuando se trate de asuntos de conciencia, la libertad de que goza el congresista que se aparte de la bancada para actuar individualmente, podrá ejercerla tanto en el desarrollo de los debates como en el acto de votación.

En relación con la acusación formulada contra la expresión "Cuando la decisión frente a un tema sea la de dejar en libertad a sus miembros para votar de acuerdo con su criterio individual", el Ministerio Público hace las siguientes reflexiones:

El demandante parece partir de la consideración de que el derecho a la libertad de conciencia es de naturaleza subjetiva y, por tal razón, no es susceptible de colectivización a través de la bancada. Admite el Procurador que el derecho a la libertad de conciencia es esencialmente subjetivo y su ejercicio ha de ser individual, ya que cada persona ha de poder actuar de acuerdo con su mandato interior, sin que pueda ser compelido a actuar en contra de su conciencia y es precisamente en razón de tal circunstancia que se consagró dicha excepción al régimen de bancadas, sin que ello quiera decir, sin embargo, que la determinación de los asuntos que han de considerarse como de conciencia pueda tener igual tratamiento ya que, por disposición del artículo 108 superior, tales asuntos han de ser definidos por los partidos políticos.

Advierte que *"los asuntos de conciencia que determinen los estatutos de los partidos y movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos, deben ser puntuales y guardar estrecha relación con el núcleo esencial de los derechos fundamentales, tales como la preservación del derecho a la vida (pena de muerte, eutanasia, aborto, clonación), el servicio militar obligatorio, etc., las creencias religiosas, más no los asuntos institucionales públicos relacionados con las distintas religiones, (obligación de tributar, trámites administrativos), entre otras materias"*

Concluye que, en relación con los asuntos que son considerados como de conciencia, la bancada puede seguir actuando como tal, en nombre de los miembros que coinciden en la misma posición, pero no ya en aplicación de la regla de la mayoría, sino en razón de la unanimidad frente a un tema, en tanto que los miembros que no comparten la posición de la bancada quedarán en libertad de actuar individualmente, sin que ello pueda dar lugar a la imposición de sanción alguna. En consecuencia, mientras la definición de los temas que se consideran de conciencia es un asunto de naturaleza objetiva, el ejercicio de dicha libertad es de naturaleza subjetiva, sin que ello sea óbice para que puedan actuar colectivamente quienes compartan la misma posición.

En consecuencia solicita a la Corte que declare la constitucionalidad condicionada de la expresión en comento, en el entendido de que *"esta decisión es un acto de aplicación de las determinaciones relativas a los temas de conciencia consagradas en los estatutos de los partidos y no una decisión autónoma y ad hoc de las bancadas o de los congresistas"*. Lo anterior sin perjuicio del condicionamiento solicitado en relación con la expresión "votar", precedentemente analizada.

En cuanto concierne a la expresión *"Cuando exista empate entre sus miembros, se entenderá que estos quedan en libertad de votar"*, afirma el Ministerio Público que contradice el texto constitucional, ya que no compete al legislador sino a los partidos políticos definir el funcionamiento y los procedimientos internos de las bancadas y, además, por cuanto la disposición acusada establece una excepción al régimen de bancadas no contemplada por el constituyente derivado, el cual limitó tal posibilidad a los asuntos de conciencia.

La solución para las situaciones de empate no puede consistir en dejar que se diluya la decisión entre los miembros de la bancada, como si se tratara de asuntos de conciencia, sino que lo procedente es establecer mecanismos que permitan tomar una decisión. Alude a diferentes procedimientos que resultarían posibles, en cuanto constituyen reglas de la minoría, que son alternativas a la regla de la mayoría o la cualifican, *"en unos casos dando mayor juego a las minorías a través de su poder de veto, oposición u obstrucción y en otros posibilitando otras formas de toma de posiciones"*.

Reitera que, en todo caso, la búsqueda de la correspondiente solución compete a los partidos políticos y, sólo de manera subsidiaria al legislador y, en consecuencia, solicita a la Corte que proceda a declarar la inexecutable de la aludida expresión.

VI. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues las disposiciones acusadas forman parte de una ley de la República, en este caso, de la Ley 974 de 2005.

2. Problemas jurídicos que debe resolver la Corte.

El ciudadano Juan Darío Contreras Bautista demanda la inconstitucionalidad de algunos segmentos normativos de los artículos 3, 5, 10, 12 y 16,

de la Ley 974 de 2005, por la supuesta vulneración del artículo 108 de la Constitución Política.

Afirma el ciudadano demandante que las disposiciones acusadas resultan contrarias al espíritu de la actuación dentro de un régimen de bancadas, en cuanto se oponen a la racionalidad que se busca en la actuación parlamentaria, a la responsabilidad política de los partidos y a las prácticas políticas guiadas por la moralidad pública.

Agrega que no tiene sentido que las mismas atribuciones que se otorgan a las bancadas sean conferidas también de manera individual a los congresistas, haciendo nugatoria entonces la responsabilidad del correspondiente partido o movimiento político, por cuanto la misma vendría a diluirse a través de las actuaciones individuales de sus miembros y sostiene que tal situación atenta contra el principio democrático.

De otra parte, agrega el demandante que las intervenciones a título individual van contra la moralidad pública en cuanto pueden servir para la obtención de beneficios particulares, lo cual termina deslegitimando la función de las corporaciones públicas y de los partidos políticos.

En resumen, las normas acusadas y los cargos contra ellas son: (i) el inc. 2º del art. 3º y el cargo se dirige contra toda la norma; (ii) en relación con el artículo 5º, se demandan las expresiones: "*Cuando la decisión frente a un tema sea la de dejar en libertad a sus miembros para votar de acuerdo con su criterio individual...*", del inc. 1º, y todo el inc. 3º; y se plantean dos cargos: uno dirigido contra todas las normas citadas y otro sólo contra la expresión "*votar*"; (iii) en relación con el artículo 10º, se demanda la expresión "*a cada uno de los oradores*" del inc. 1º, "*y los miembros*" del num. 2º del inc. 2º, el num. 3º del inc. 2º, y los incisos 3º y 4º; y el cargo se dirige contra todas las normas citadas; (iv) del artículo 12 se demanda la expresión "*No se podrá intervenir por más de dos veces en la discusión de una proposición o en su modificación*" y el cargo se formula contra toda la expresión; (v) finalmente se demanda la expresión "*miembro*" del inc. 2º del art. 16 y el cargo se formula contra ella.

La Universidad del Rosario, único interviniente en este proceso, considera que deben ser declarados inexecutable todos los apartes de los preceptos demandados que hagan posible la actuación individual de los integrantes de las bancadas, con excepción de los casos de objeción de conciencia.

Manifiesta que efectivamente la Constitución defirió a la ley la definición de los términos en los cuales ha de surtirse la actuación como bancada por parte de los ciudadanos elegidos por un mismo partido o movimiento político y que defirió, además, a los propios movimientos o partidos el señalamiento de aquellos asuntos de conciencia en relación con los cuales no habrá de operar el régimen de bancadas.

A su vez, la Vista Fiscal solicita a la Corte declarar inexecutable el inciso segundo del artículo 3º; declarar la exequibilidad condicional de la expresión "*y los miembros*", contenida en el numeral segundo del artículo 10, en el entendido de que compete a los partidos la regulación del funcionamiento de su respectiva bancada, así como organizar el uso del tiempo que corresponde a cada partido; declarar la exequibilidad de las expresiones "*de cada uno de los oradores*", contenida en el inciso primero del artículo 10, "*No se podrá intervenir por más de dos veces en la discusión de una proposición o en su modificación*", contenida en el artículo 12 y "*o miembro*", contenida en el artículo 16; declarar igualmente la exequibilidad de las disposiciones contenidas en el numeral tercero y en los incisos 4º, y 5º. del artículo 10, por el cargo examinado; declarar la constitucionalidad condicionada del inciso primero del artículo 5º. de la Ley 975 de 2005, así: i) la expresión "*votar*", en el entendido de que, en los asuntos de conciencia, los integrantes de las corporaciones pueden actuar libremente tanto en los debates como en la votación y ii) la expresión completa "*Cuando la decisión frente a un tema sea la de dejar en libertad a sus miembros para votar de acuerdo con su criterio individual*", en el entendido de que, en tales casos, no son las bancadas, ni los congresistas quienes deciden autónomamente, sino que la actuación de las bancadas se concreta en aplicar los estatutos de los partidos, en cuanto hayan regulado lo atinente a los asuntos de conciencia y, finalmente, declarar la inexecutable de la expresión "*Cuando exista empate entre sus miembros se entenderá que estos quedan en libertad de votar*", contenida en el inciso tercero del artículo 5º. de la Ley 974 de 2005.

En este orden de ideas, los problemas jurídicos que se le plantean a la Corte son los siguientes:

2.1. Viola el precepto contenido en el artículo 108 superior - que introdujo en el ordenamiento constitucional el régimen de bancadas - mantener vigentes las facultades o atribuciones que el Reglamento del Congreso les confería de manera individual a los congresistas, para "*promover citaciones o debates y a intervenir en ellos, a participar con voz en las sesiones plenarias de la respectiva corporación; a intervenir de manera preferente en las sesiones en las que se voten proyectos normativos; a presentar mociones de cualquier tipo; a hacer interpelaciones; a solicitar votaciones nominales o por partes y a postular candidatos, así como verificaciones de quórum, mociones de orden, mociones de suficiente ilustración y las demás establecidas en el citado reglamento*?

2.2. La expresión "*votar*" utilizada en el inciso 1º. del artículo 5º. de la Ley 974 de 2005, al no abarcar la posibilidad de intervenir plenamente, de manera individual, en igualdad de condiciones a la bancada de la cual se aparta, limita el ejercicio del derecho a la objeción de conciencia y con ello el régimen de bancadas?

2.3. Las expresiones "*Cuando la decisión frente a un tema sea la de dejar en libertad a sus miembros para votar de acuerdo con su criterio individual*" y "*Cuando exista empate entre sus miembros se entenderá que estos quedan en libertad de votar*" contenidas en los incisos 1º. y 3º., respectivamente, del artículo 5º. de la Ley 974 de 2005, imponen el ejercicio del derecho de objeción de conciencia manera colectiva, vulnerando con ello tal derecho?

2.4. Las alusiones que las normas acusadas de los artículos 10, 12 y 16 de la Ley 974 de 2005, hacen a "*los oradores*", "*los miembros de las bancadas*", o que "*no se pueda intervenir por más de dos veces en la discusión de una proposición o en su modificación*", están referidas a ciertas actividades de cada uno de los miembros de las corporaciones públicas a título individual vulnerándose el régimen de bancadas?

Para resolver los citados problemas jurídicos, la Corte hará previamente alusión al sistema de partidos y grupos parlamentarios en las democracias contemporáneas, resaltando que la disciplina de grupo es "*conditio sine qua non*" para el funcionamiento de las bancadas; también se referirá al régimen de bancadas en el ordenamiento jurídico nacional.

3. Sistema de partidos y grupos parlamentarios en las democracias contemporáneas. Breve alusión esquemática.

Hasta comienzos del siglo XX era evidente la vigencia del concepto del estado liberal de derecho, con sus presupuestos de individualismo y de abstencionismo estatal y con una manifiesta resistencia a reconocer a los partidos políticos como nuevos actores de la vida política, a tal punto que ni siquiera se mencionaban en los textos constitucionales de los diferentes países del mundo. Fue a partir de entonces, que se empezó a reconocer el protagonismo de los partidos políticos y su diferencia con el Parlamento.

Se comenzó a partir de entonces, a dar el paso de un silencio absoluto en relación con a existencia y legitimidad de los partidos políticos hasta llegar a su posterior reconocimiento expreso, y a la asignación de un papel preponderante en la formulación y manifestación de la voluntad popular¹, superándose paulatinamente el concepto individualista en la conformación de las asambleas legislativas y dando lugar a fuerzas políticas organizadas como determinantes de las decisiones y funcionamiento del poder legislativo del Estado.

Así, en la medida en que las diferentes fuerzas políticas van consolidando un cuerpo de doctrina que les permite diferenciarse ideológicamente y contar con unos principios que han de caracterizarlas, se van organizando para interferir como grupo en las diferentes decisiones que se adoptan al interior del Parlamento².

En efecto, la preponderancia de los partidos políticos sobre las personas que lo conforman y que resultan elegidas por voto popular para concurrir en su nombre a las diferentes corporaciones públicas, hace que la actuación aislada de los elegidos, que tradicionalmente había constituido el "*modus operandi*" en ellas, haya de ser reemplazada por la actuación organizada y coordinada de los respectivos grupos parlamentarios³ o bancadas, que derivan y mantienen siempre una constante relación con el partido político a que pertenecen⁴.

Relaciones entre los partidos políticos y los grupos parlamentarios que el ordenamiento jurídico regula de manera genérica, limitándose a señalar el marco mínimo en que ellas han de desarrollarse, y dejando la parte más significativa a la regulación de las normas estatutarias propias de cada uno de ellos, así como al reglamento interno de cada bancada o grupo parlamentario.

Ahora bien. La circunstancia de que muchas veces no se reúna el número mínimo requerido para conformar una bancada con miembros de un mismo partido o movimiento político⁵, ha hecho que se permita la conformación de bancadas mixtas. En algunos países además, los miembros de las corporaciones públicas, al ser elegidos, pueden optar libremente por el grupo al cual desean pertenecer, selección que debe ser oportuna so pena de ser ubicados automáticamente en el grupo mixto. La organización interna de dichos grupos mixtos se asimila, en la medida de lo posible, a la de los demás, debiendo en consecuencia, constituir sus propios cuadros directivos, designar voceros, etc.

Grupos parlamentarios o bancadas que necesariamente adquieren una relación con sus propios miembros, la que surge desde el momento mismo de la inscripción de su nombre en las listas correspondientes a dicho partido o movimiento para la elección popular a una corporación pública, para lo cual debe mediar previamente la vinculación libre y espontánea del ciudadano al partido o movimiento político respectivo. Relación que trae como consecuencia, que quienes se han postulado en nombre de un partido y han obtenido el necesario apoyo popular en las urnas para formar parte de una corporación pública, deben actuar en ella de conformidad con la disciplina del grupo, como una condición "*sine qua non*" para el cabal funcionamiento de las bancadas.

En efecto, si la vinculación de los ciudadanos a los partidos o movimientos políticos debe ser libre y voluntaria, y estos partidos o movimientos pretenden ejercer un papel preponderante en la formación de la voluntad del Estado, es claro que como tales deben adoptar determinaciones y decisiones constitutivas de la expresión del acuerdo mayoritario de sus miembros, de conformidad con los estatutos vigentes respectivos, y éstas le deben ser obligatorias a todos quienes deben actuar como bancada en una corporación pública⁶.

Cabe recordar, que el concepto de bancada o grupo parlamentario involucra el de disciplina del voto así como de otros aspectos de la actividad parlamentaria⁷. Tal situación, de hecho comporta una reducción cada vez mayor de las competencias individuales de los miembros de las corporaciones públicas⁸, y hace del interior de cada grupo o bancada el escenario propicio para que los miembros de las corporaciones públicas hagan conocer sus propios puntos de vista e incidan en el sentido de las decisiones que habrán luego de adoptarse por estas, de conformidad y en nombre del partido o movimiento político o ciudadano al que pertenecen.

Y, el mayor o menor grado de participación de los miembros individuales de las corporaciones públicas dependerá entonces de lo que sobre el particular decidan los partidos políticos de conformidad con lo que al respecto establezcan sus estatutos y los reglamentos de las diferentes bancadas, ya que es a tales estructuras a las que corresponde determinar los espacios dentro de los cuales los parlamentarios habrán de ejercer su mandato, debiendo asegurar, en todo caso, la plena vigencia del principio democrático.

Cabe recordar, que ya desde comienzos del Siglo XX se aludía a la conveniencia de contar con grupos parlamentarios organizados que permitieran que los debates al interior de las corporaciones públicas se pudiesen desarrollar en forma rápida y fecunda⁹. Con el mismo fin¹⁰, de lograr la racionalización y eficacia de la labor parlamentaria, se creo la figura de las "*comisiones*", que al surgir con anterioridad a la de los grupos parlamentarios; pero dado que estas se integran atendiendo la composición política de la plenaria de la respectiva corporación, no suplen la necesidad de agrupación en bancadas para avanzar desde otro punto de vista en la racionalización y eficacia a la actividad parlamentaria mediante la acción coordinada de sus miembros.

Lo anterior por cuanto, la costumbre de la actuación a título individual en las discusiones y decisiones que se adoptan al interior de las corporaciones públicas ha venido indicando que mengua su eficiente y eficaz labor¹¹, siendo cada vez más necesaria la organización de los debates para optimizar la labor y así el aprovechamiento del tiempo disponible.

Se ha venido imponiendo por tanto, la implantación de un sistema cada vez más restrictivo y organizado en el uso de la palabra y la consiguiente disminución de las posibilidades de intervenciones individuales, situación que ha conducido a que el debate se desarrolle con base en las intervenciones de los portavoces de los diferentes grupos o bancadas¹². Lo que entonces se veía como algo deseable, se ha venido convirtiendo en realidad a partir de comienzos del siglo pasado, a tal punto que, en la actualidad, las severas limitaciones al principio de discusión son una constante en muchos reglamentos parlamentarios. Tal circunstancia implica un reforzamiento de las posibilidades reales de participación de los miembros de las bancadas en sus debates internos así como en los que se den en el interior de los partidos y movimientos políticos para la formación de la voluntad mayoritaria de estos, a fin de garantizar la cabal observancia del principio democrático.

Ahora bien. Cabe recordar, que en un sistema parlamentario, como el gobierno no puede funcionar sin el permanente apoyo del partido o de los partidos que lo establecieron en el poder y que le aseguran su continuidad, en éstos se hace absolutamente necesario que tales partidos estén en condiciones de asegurar el voto de sus propios parlamentarios, lo cual presupone que estén en capacidad de obligar a que se vote en la forma que previamente se haya establecido.

En efecto, en razón de la necesidad de asegurar la continuidad del gobierno, bien puede suceder que la disciplina de partido no se entienda necesariamente como algo forzado o impuesto desde el partido, sino que bien puede derivarse de un proceso espontáneo y natural surgido de la coincidencia ideológica que determinó la militancia dentro de dicho partido, pues la defensa de determinados valores, principios e intereses han sido acogidos previamente por su militantes. Pero, también puede acontecer, que ante la insuficiencia de la motivación derivada de las coincidencias ideológicas y de la racionalidad, el partido se vea precisado a exigir de sus miembros activos en el parlamento, determinado tipo de comportamiento, recurriendo incluso para ello, si resulta indispensable, a la aplicación de las sanciones que hagan desistir de los eventuales disensos o que sirvan de ejemplo para prevenir la repetición de similares situaciones de indisciplina en el futuro.

Las características someramente descritas permiten entender por qué la organización y disciplina de los diferentes grupos políticos representados en el parlamento resulta del todo indispensable dentro de la dinámica propia del sistema parlamentario.

En cuanto atañe al sistema presidencial las motivaciones de la disciplina de partido son un tanto diversas. En efecto, con el relativismo connatural a la ciencia política, puede afirmarse que una de las características propias de este sistema consiste en la elección del jefe del Estado a través del sufragio universal, directo o indirecto, de todos los ciudadanos y por un período fijo. Otra característica radica en el hecho de que, en un sistema presidencial, el Congreso no escoge al jefe de Estado, ni determina el fin de su mandato. La conformación del gobierno es una potestad del presidente, así como su remoción, sin que ello excluya que, en determinadas circunstancias, el Congreso pueda pronunciarse en forma vinculante acerca de la remoción de determinado ministro en particular (moción de censura). Finalmente, en el sistema presidencial, el jefe del Estado, es a la vez jefe del gobierno que él mismo conforma.

Dado que tales características constituyen otras tantas limitaciones al ejercicio del poder por parte del Congreso en relación con el poder ejecutivo, encontrándose más circunscrita la acción de este último a la creación de las leyes y a moderadas manifestaciones del control político, no es de extrañar que la actividad parlamentaria en los regímenes presidenciales se haya podido desarrollar históricamente sin necesidad de implementar un régimen de bancadas, como sí se observa en los sistemas parlamentarios.

Mientras que en el sistema parlamentario resulta indispensable la actuación en bancada y una sólida disciplina de grupo para asegurar la continuidad del gobierno, en el sistema presidencial lo que hace aconsejable la actuación en bancadas es la posibilidad de racionalizar el ejercicio de la actividad legislativa, la posibilidad de dividir el trabajo y de mejorar sustancialmente el orden y el nivel de los debates que han de llevarse a cabo en las sesiones plenarias, por cuanto los aspectos preliminares, los aspectos generales y las diferencias de matices que pudieren presentarse entre miembros de un mismo partido o movimiento político, habrán de quedar superadas a través de los debates que necesariamente han de llevarse a cabo al interior de los partidos, debates que resultan indispensables para fijar la posición que habrá de adoptar cada partido o movimiento político y que habrá de exteriorizar a través de sus voceros en las sesiones de la corporación pública.

No puede perderse de vista, en todo caso, que las diferencias a las que se ha hecho alusión, según se trate de un sistema parlamentario o de un sistema presidencial, apuntan a los compromisos, a los intereses y a los objetivos que determinan la orientación de la actuación de la bancada. Sin embargo, en cuanto atañe específicamente al funcionamiento del régimen de bancadas, no habría una particular diferenciación entre el sistema parlamentario y el sistema presidencial ya que, en ambos casos, de lo que se trata es de llegar a los debates de plenaria con posiciones previamente definidas y asegurar que la votación no esté determinada por la apreciación subjetiva de cada miembro de la respectiva corporación pública, sino por los lineamientos acogidos previamente por cada partido o movimiento político y que reciba el voto disciplinado y coincidente de los miembros de cada bancada, bien sea como fruto de la espontánea coincidencia ideológica o de la eficacia de los mecanismos de disciplina acordados en forma previa, expresa y democrática al interior de cada partido o movimiento político o ciudadano.

4. El régimen de bancadas en el ordenamiento jurídico nacional.

El sistema de bancadas o grupos parlamentarios, se introdujo en el ordenamiento jurídico colombiano mediante el Acto Legislativo 01 de 2003, como parte de una Reforma Política, orientada de manera general a fortalecer los partidos políticos, y racionalizar la actividad del Congreso. Tales objetivos generales fueron resumidos por esta corporación así:

¹¹De igual manera, se insistió en el hecho de que la Reforma Política debía ser entendida como un todo armónico encaminado a democratizar y

racionalizar la actividad del Congreso de la República, para lo cual era necesario contar con unos partidos políticos fuertes, representativos, que contasen con unos programas claros; regular de manera más adecuada la financiación de la actividad política, modificar el sistema electoral introduciendo la figura del voto preferente, introducir cambios en el régimen de los Congresistas, modificar la composición del Senado y la Cámara de Representantes y por supuesto, establecer un sistema de bancadas estricto.

(...)

"...se expuso que con el sistema de bancadas se pretende evitar la dispersión de los partidos políticos, emplear de mejor manera el tiempo de las intervenciones durante las sesiones plenarias y facilitar el ejercicio de la oposición política.

(...)

En este orden de ideas, el funcionamiento de un estricto régimen de bancadas, y por ende, la posterior regulación legal del mismo, no pueden ser entendidos de manera aislada, sino en el contexto de los propósitos fundamentales perseguidos con la adopción del Acto Legislativo 01 de 2003, en especial, el fortalecimiento y la racionalización de la actividad del Congreso de la República, y en consonancia con los instrumentos implementados para tales fines como son, la lista única, el umbral, la cifra repartidora, los requisitos más exigentes para crear partidos y movimientos políticos y la reposición de votos. En otros términos, los temas concernientes a la regulación de los partidos y movimientos políticos, el sistema electoral y el funcionamiento del Congreso se encuentran íntimamente ligados, y en consecuencia, el examen constitucional del régimen de bancadas no debe perder de vista dichas interdependencias, es decir, la manera como se organizan y funcionan las bancadas parte de comprender la forma como se constituyen, desde sus inicios, las organizaciones políticas, de qué manera eligen sus candidatos, bien sea internamente o por voto preferente, cómo financian sus actividades proselitistas, de qué manera se eligen los integrantes de las Corporaciones Públicas, terminan todas ellas explicando y justificando la forma en que éstos deben reagruparse, y la disciplina interna que deben conservar, para efectos de racionalizar el funcionamiento de aquéllas"¹³.

La Corte también ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre los efectos de la creación del sistema de bancadas en el funcionamiento del Congreso. Al respecto considero¹⁴:

"En tal sentido, el funcionamiento del órgano legislativo mediante el sistema de bancadas equivale simple y llanamente a cambiar los protagonistas del juego político. En adelante, no serán lo serán los congresistas individualmente considerados, sino que los actores principales serán los partidos políticos mediante sus representantes en el Congreso de la República. De igual manera, parte del supuesto que los partidos políticos cuenten con una organización interna, que desarrolla un determinado proyecto político, y para tales fines disponen de algunos instrumentos encaminados a mantener la disciplina interna, de tal forma que las directrices de las autoridades partidistas sean cumplidas por todos los integrantes de la bancada, con excepción de aquellos asuntos que sean considerados de conciencia.

De allí que, con la entrada en funcionamiento de un régimen de bancadas, las clásicas funciones del Congreso se pueden simplificar de manera significativa. El control político, adelantado mediante los consabidos debates, se realizaría principalmente como una estrategia partidista y no motivado por actitudes individuales o egoístas. De esta forma, la opinión pública recibirá un menor número de opiniones, pero éstas serán, a su vez, más representativas y profundas. De igual manera, el procedimiento legislativo se verá transformado puesto que se puede racionalizar la presentación de iniciativas legislativas y los debates en comisiones y plenarias serán más organizados. Cabe asimismo señalar que los regímenes de bancadas conducen a fomentar y estimular la especialización de los congresistas. A su vez, los portavoces de las respectivas bancadas deberán ser los más preparados para aportar y criticar los proyectos de ley que se discuten. El trabajo en comisión será el principal, pues allí se definirán los contenidos, en tanto que las plenarias servirán para hacer públicas las razones de consenso o disenso entre las diversas bancadas. De allí que las bancadas son un instrumento para ejercer la participación política dentro del Congreso, evitando la dispersión y atomización de las opiniones políticas, y sobre todo, logra una mejor gobernabilidad, coadyuvando a racionalizar el sistema político colombiano. Así, todos los cambios en el funcionamiento del Congreso, en el desarrollo de sus funciones constitucionales y legales, serán adelantadas como consecuencia de las pautas de conducta de las bancadas, y eventualmente, en el futuro podrán incorporarse legislativamente".

Y, en cuanto a la existencia de unos partidos políticos fuertes y la necesidad de su influencia en la toma de decisiones que corresponde adoptar al Congreso a través de las bancadas, también consideró la Corte¹⁵ que:

"En efecto, la capacidad funcional del Estado constitucional se basa en la existencia de unos partidos fuertes, lo cual supone, a su vez, que los parlamentarios actúen como esferas de acción política homogénea y unitaria. Lo anterior sólo puede conseguirse, en palabras de García Pelayo, mediante una fuerte organización y disciplina, asegurada por las correspondientes sanciones, lo cual implica que, si bien el congresista puede influir en la toma de decisiones de la bancada, una vez establecida de manera democrática una directriz por ésta no puede apartarse de la misma".

(...)

En este orden de ideas, existe una clara interdependencia entre la organización interna de los partidos y movimientos políticos, el proceso de toma de decisiones en el seno de los mismos, la exclusión de los asuntos de conciencia y el correlativo funcionamiento de las bancadas en una determinada Corporación Pública. En efecto, por mandato constitucional, "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 ciudadano actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas", y de manera complementaria, en los términos del artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2003, son los partidos y movimientos políticos los competentes para determinar, de manera general, los asuntos de conciencia y establecer un régimen disciplinario, que podrá incluir, de

acuerdo con un principio de gradualidad, sanciones tales como la pérdida del derecho de voto del congresista, diputado, concejal o edil por el resto del período para el cual fue elegido, hasta la expulsión del mismo"¹⁶.

En atención a los anteriores propósitos, mediante el Acto Legislativo No. 01 de 2003, artículo 2º, se modificó el artículo 108 de la Constitución a fin de introducir en el ordenamiento jurídico nacional el sistema de bancadas. Expresamente los incisos 6º y 7º del citado artículo disponen:

"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 ciudadano actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por éstas.

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 su expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho al voto del congresista, diputado, concejal o edil por el resto del período para el cual fue elegido". (negritas fuera del texto original)

Sobre el alcance de estas disposiciones la Corte consideró:

"(...)

"9. En virtud de los argumentos expuestos, la Corte encuentra que los incisos 6 y 7 del artículo 108 de la Carta tienen, al menos, los siguientes alcances. En primer lugar todas las decisiones deben ser adoptadas por la respectiva bancada, de manera democrática y según las directrices del partido. En segundo término, estas cláusulas constitucionales habilitan al legislador para reformar el reglamento del congreso con la finalidad de promover la actuación en bancadas, siempre que no vulnere la garantía institucional de la autonomía de la respectiva organización. En este sentido, nada obsta para que el legislador otorgue amplias facultades al vocero del grupo y establezca incentivos especiales para la acción colectiva, pero no puede sin embargo adoptar las decisiones internas que solo corresponde adoptar a la respectiva asociación política. Adicionalmente, la cláusula constitucional comentada autoriza a los partidos y movimientos políticos para sancionar a quien no obedezca la disciplina de partido, incluso, con la pérdida del voto. Finalmente, las bancadas encuentran un límite en el derecho - de configuración reglamentaria - de sus miembros, de votar individualmente los asuntos de conciencia definidos por el propio partido o movimiento. En este sentido cabe indicar que cuando la Carta se refiere a los "asuntos de conciencia" no se está limitando exclusivamente a las cuestiones que pueden dar lugar a la objeción de conciencia de que trata el artículo 18 de la Carta. Compete a cada partido o movimiento, en virtud de su autonomía, definir los asuntos de conciencia que queden eximidos del régimen de bancadas." ¹⁷

En efecto, los incisos 6 y 7 del artículo 108 de la Constitución, introducen una novedad en el funcionamiento del Congreso, que la misma reforma política hizo extensiva a las demás corporaciones públicas de elección popular, en cuanto modifica la forma tradicional de actuación de sus miembros, que se hacía a título personal o mediante la conformación de grupos o coaliciones puramente accidentales, muchas veces determinadas sólo por la coyuntural coincidencia en relación con algún proyecto, idea o asunto de su interés.

Ahora, por disposición constitucional, la regla general de la actuación de los miembros de las corporaciones públicas será en bancadas políticas, quedando como excepcional su actuación a título individual. Así lo consideró la Corte en la sentencia C-859 de 2006, al declarar inexecutable la expresión "*o de aquellos en los que, por razones de conveniencia política, de trámite legislativo o controversia regional en el caso de la Cámara de Representantes, los miembros de las bancadas decidan no adoptar una decisión única*", del inciso segundo del artículo 5º de la Ley 974 de 2005, al encontrar que se vulneraba el artículo 108 de la Constitución, en cuanto se hacían nugatorios sus propósitos. Se consideró, que *la generalidad y ambigüedad de la cláusula demandada convierte prácticamente en regla general la excepción de actuación individual de los miembros de las corporaciones públicas*.

Sistema de bancadas que introduce un cambio respecto de los protagonistas del juego político, pues en adelante ya no lo serán los integrantes de las corporaciones públicas individualmente considerados, sino que los actores principales serán los partidos y movimientos políticos a través de sus bancadas en las corporaciones públicas de elección popular, que se deberán fortalecer mediante la actuación cohesionada y disciplinada de sus miembros.

Actuación en bancadas que presupone para estas la adopción de directrices, decisiones y determinaciones que deberán ser unificadas y obligatorias para sus miembros, que han de llevarse luego a la respectiva corporación a través de sus voceros o miembros autorizados. En esta medida, como es condición indispensable de la actuación en bancada, que sus miembros actúen bajo la disciplina de grupo, y que las decisiones que deban adoptarse lo sean por la mayoría de sus miembros, las minorías que puedan quedar en dicho momento están obligados a secundar con su voto en la correspondiente corporación pública tales determinaciones, so pena de las sanciones que por la inobservancia de las directrices de la bancada respectiva haya de imponerse de manera individual a sus miembros, de conformidad con los estatutos de los partidos.

Y, si bien es cierto que la posición que se asuma por parte de cada bancada es obligatoria para sus miembros y ha de ser expuesta en las corporaciones públicas a través de sus voceros o miembros autorizados para tal efecto, ello no indica que los otros miembros de las bancadas estén excusados para asistir a las sesiones respectivas, pues resulta indispensable su concurrencia a las diferentes sesiones, para la toma de las decisiones de bancada que puedan resultar necesarias en virtud de la dinámica propia del debate y para hacer cumplir el reglamento respectivo, y sobre todo para formalizar con su voto la expresión de la voluntad popular que representan, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución Política.

Al respecto de la disciplina partidista, que obliga a los miembros de las corporaciones públicas elegidos por un mismo partido o movimiento

político a actuar de conformidad con el régimen de bancadas, es decir, a pronunciarse en la forma previamente establecida por esta, podría pensarse que constituiría una negación de la democracia, en cuanto no permitiría la libre expresión de todos sus miembros, que son los directos representantes del pueblo; sin embargo, el sistema de bancada no se orienta a anular la actuación individual de los miembros de las corporaciones públicas sino a enmarcarla dentro de las decisiones, determinaciones y directrices sentadas por las bancadas respectivas. Además, este sistema implica que en el seno de las corporaciones públicas existan y se observen a cabalidad los mecanismos democráticos que garanticen la libre expresión de todos sus miembros y el análisis abierto de las diferentes posiciones en relación con los diversos temas de interés, con lo cual se garantizan el principio democrático que debe regir la actuación de los miembros de las corporaciones públicas.

En efecto, el sistema de bancadas presupone una importante labor que habrá de llevarse a cabo ahora al interior de cada bancada, pues les corresponde debatir y adoptar democráticamente una posición de grupo, que habrá de ser expuesta por el vocero o voceros en la correspondiente corporación pública, para lo cual deberán establecerse mecanismos que aseguren la efectiva participación de los diferentes miembros del grupo parlamentario, en forma tal que la posición que finalmente se adopte, constituya realmente el resultado del respectivo ejercicio democrático.

Actuación en bancada que presupone además, la necesidad de que los partidos y movimientos políticos o ciudadano adecuen sus estatutos internos al régimen de bancadas, pues es en estas normas en las cuales se deberá determinar, entre otros asuntos, las reglas especiales para el funcionamiento de sus bancadas y los mecanismos para la coordinación de sus decisiones dentro de las corporaciones públicas, las diferentes disposiciones sobre las obligaciones y responsabilidades de los miembros de las bancadas según se trate del cumplimiento de funciones legislativas, de control político o lectorales, por parte de la respectiva corporación¹⁸, así como lo atinente a su régimen disciplinario interno¹⁹, en el que deberán establecerse las 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 elegido²⁰.

Ahora bien. Cabe recordar, que la Constitución²¹ garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos y de retirarse, sin que en ningún caso les permita pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica. La Constitución también dispone, que para todos los procesos de elección popular, los partidos y movimientos políticos, presentarán lista y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva elección.

En efecto, desde el momento mismo en que un partido o movimiento político inscribe el nombre de un ciudadano en la lista correspondiente para la elección popular de miembros a corporaciones públicas, y resulta elegido, surge un vínculo entre dicho ciudadano, la respectiva bancada y el partido o movimiento político o ciudadano al que pertenece, que implica la obligación del elegido de someterse a la disciplina de la bancada, acatando las determinaciones, decisiones y directrices que esta adopte, so pena de quedar incurso en las sanciones establecidas en los estatutos del partido o movimiento político respectivo, que pueden incluir hasta la expulsión del mismo, y con ello la imposibilidad de ser incluido nuevamente en lista para cargo de elección popular a nombre de dicho partido o movimiento político.

De otra parte, dado que el concepto de bancada conlleva la actuación en grupo de los miembros de las corporaciones públicas elegidos por un mismo partido, movimiento social o grupo significativo de ciudadanos, la circunstancia de que muchas veces no se reúna un número plural de miembros para conformar una bancada, conlleva la opción para estos de actuar individualmente o de adherir a una bancada determinada, caso en el cual deberá someterse a las directrices, decisiones y determinaciones de la bancada respectiva.

A fin de reglamentar la actuación en bancada, se expidió la Ley 974 de 2005, de la cual se han demandado algunas de sus disposiciones, estudio de constitucionalidad al que procede la Corte a continuación.

5. Análisis de los cargos propuestos.

5.1. Examen del inciso segundo del artículo 3º. de la Ley 974 de 2005.

ARTÍCULO 3o. *FACULTADES*. Las bancadas tendrán derecho, en la forma prevista en la presente ley, a promover citaciones o debates y a intervenir en ellos, a participar con voz en las sesiones plenarias de la respectiva Corporación; a intervenir de manera preferente en las sesiones en las que se voten proyectos normativos; a presentar mociones de cualquier tipo; a hacer interpelaciones; a solicitar votaciones nominales o por partes y a postular candidatos.

Lo anterior sin perjuicio, de las facultades o atribuciones que por virtud del Reglamento del Congreso se les confieren de manera individual a los congresistas, para promover citaciones o debates y a intervenir en ellos, a participar con voz en las sesiones plenarias de la respectiva corporación; a intervenir de manera preferente en las sesiones en las que se voten proyectos normativos; a presentar mociones de cualquier tipo; a hacer interpelaciones; a solicitar votaciones nominales o por partes y a postular candidatos, así como verificaciones de quórum, mociones de orden, mociones de suficiente ilustración y las demás establecidas en el citado reglamento.

Considera el actor, que la disposición contenida en el inciso segundo del artículo 3º. de la Ley 974 de 2005, resulta contraria al espíritu de la actuación dentro de un régimen de bancadas, en cuanto se opone a la racionalidad que se busca en la actuación parlamentaria, a la responsabilidad política de los partidos y a las prácticas políticas guiadas por la moralidad pública.

La Universidad interviniente así como el Ministerio Público, consideran que la norma acusada es contraria a la Constitución, en cuanto desvirtúa el régimen de bancadas, al mantener en cabeza de los congresistas individualmente considerados las mismas facultades otorgadas a las

bancadas, es contraria a la Constitución, por desvirtuar el régimen de bancadas.

Al respecto del cargo propuesto considera la Corte precedente recordar, que la Constitución consagra en el artículo 108, la regla general de actuación en bancada de los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político o ciudadano, quedando de tal manera como excepcional la actuación de los mismos a título individual.

En efecto, establecida en la Constitución la regla general de la actuación de los miembros de las corporaciones públicas en bancadas, resulta indispensable que las facultades que antes de la entrada en vigencia de tal disposición correspondían a los miembros de dichas corporaciones en forma individual, sean trasladadas a las respectivas bancadas²², a fin de que a través de ella sus miembros actúen en grupo y coordinadamente y no mediante la intervención aislada, múltiple y muchas veces contradictoria de los integrantes de una misma bancada.

Y, si la regla general consagrada en la Constitución es la actuación en bancadas, no resulta ajustado a la Constitución mantener en cabeza de los congresistas individualmente considerados las mismas atribuciones conferidas a aquellas para promover citaciones o debates y a intervenir en ellos, a participar con voz en las sesiones plenarias de la respectiva corporación; a intervenir de manera preferente en las sesiones en las que se voten proyectos normativos; a presentar mociones de cualquier tipo; a hacer interpelaciones; a solicitar votaciones nominales o por partes y a postular candidatos, así como verificaciones de quórum, mociones de orden, mociones de suficiente ilustración y las demás establecidas en el citado reglamento, como lo prevé el inciso segundo del artículo tercero de la ley 974 de 2005, pues se haría nugatoria la finalidad de la reforma política de instaurar la actuación en las corporaciones públicas mediante bancadas, y ningún avance se lograría para la racionalización de la labor del Congreso en relación con la situación existente con anterioridad a la entrada en vigencia del referido Acto Legislativo.

Lo anterior no significa, que la actuación individual de los miembros de la corporaciones públicas se encuentre proscrita. Se trata de propiciar la actuación en bancada dispuesta por la Constitución, para lo cual, los miembros de las bancadas deberán actuar en todo caso, en el marco de las directrices, decisiones y determinaciones adoptadas por la bancada, salvo que esta haya definido el asunto como de conciencia.

En efecto, si la actuación individual de los miembros de las corporaciones públicas es ahora excepcional, siendo la regla general su actuación en bancadas, las atribuciones conferidas a título individual a los congresistas, por el inciso segundo del artículo tercero de la Ley 974 de 2005, al no orientarse a propiciar la actuación en bancada sino a mantener incólume su actuación a título individual, solo se ajustan a la Constitución si, salvo que se hayan definidos por la bancada como un asunto de conciencia, se hacen en todo caso, dentro del marco de las decisiones, determinaciones y directrices fijadas previamente por la bancada, de conformidad con los estatutos de los partidos, so pena de la imposición de las sanciones que correspondan según los estatutos de los partidos o movimientos políticos.

Sin embargo, aquellas atribuciones conferidas a título individual a los Congresistas, para promover citaciones o debates y a intervenir en ellos, a intervenir de manera preferente en las sesiones en las que se voten proyectos normativos, y a postular candidatos, al ser actuaciones irreconciliables con el régimen de bancadas, son contrarias a la Constitución.

Cabe recordar, que la disciplina de grupo abarca diversas facetas de la actuación parlamentaria, según así se desprende del artículo 108 de la Constitución, al consagrar que los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político o ciudadano *actúan como bancada*, expresión que denota un alcance mayor a la mera disciplina del voto. Así, la actuación en bancada comporta diferentes obligaciones, no solo la de votar los proyectos normativos de conformidad con lo decidido por mayoría, sino además por ejemplo, promover citaciones o debates y postular candidatos.

De otro lado, los congresistas podrán seguir actuando a título individual, en los casos en que la bancada ha tomado la determinación de dejarlos en libertad de votar, cuando se trate de asuntos de conciencia, para lo cual podrán actuar de tal manera durante todo el trámite del proyecto normativo; cuando se trate hacer respetar las normas del reglamento del congreso; y, pueden tener iniciativa legislativa de conformidad con la Constitución²³.

Ahora bien. El hecho de que uno o varios miembros de una bancada decidan actuar en rebeldía, es decir sin acatar sus determinaciones, decisiones y directrices, trae como consecuencia para estos el hacerse acreedores a las sanciones consagradas para el efecto en el reglamento del partido o movimiento político respectivo. Sanciones disciplinarias que se encuentran consagradas para ser impuestas a los miembros de las corporaciones públicas por su responsabilidad individual, pero no como un vicio del procedimiento legislativo, por lo que, una actuación de tal naturaleza no podrá afectar, en ningún caso, el acto jurídico correspondiente.

En virtud de todo lo anterior, habrá de declararse la inexequibilidad de las expresiones "*promover citaciones o debates y a intervenir en ellos, a*"; "*de manera preferente*"; y, "*y a postular candidatos*"; y, la exequibilidad de las expresiones, "*Lo anterior sin perjuicio, de las facultades o atribuciones que por virtud del Reglamento del Congreso se les confieren de manera individual a los congresistas, para participar con voz en las sesiones plenarias de la respectiva corporación; a intervenir en las sesiones en las que se voten proyectos normativos; a presentar mociones de cualquier tipo; a hacer interpelaciones; a solicitar votaciones nominales o por partes, así como verificaciones de quórum, mociones de orden, mociones de suficiente ilustración y las demás establecidas en el citado reglamento.*", en el entendido que esas actuaciones, salvo que se hayan definido por la bancada como un asunto de conciencia, se harán en todo caso dentro del marco de las decisiones, determinaciones y directrices fijadas previamente por ésta, de conformidad con los estatutos del respectivo partido, todas del inciso segundo del artículo 3º. de la Ley 974 de 2005,

5. 2. Análisis de los incisos 1º (parcial) y 3º. del artículo 5º. de la Ley 974 de 2005.

El actor demanda la declaración de inconstitucionalidad de las expresiones que se subrayan en las disposiciones contenidas en los inciso

primero y tercero del artículo 5º. de la Ley 974 de 2005, cuyo texto es el siguiente:

"ARTÍCULO 5o. *DECISIONES*. Las bancadas adoptarán decisiones de acuerdo con lo dispuesto en el artículo segundo de esta ley. Cuando la decisión frente a un tema sea la de dejar en libertad a sus miembros para votar de acuerdo con su criterio individual, se dejará constancia de ello en el acta respectiva de la reunión de la bancada.

La bancada puede adoptar esta decisión cuando se trate de asuntos de conciencia, o de aquellos en los que, por razones de conveniencia política, de trámite legislativo o controversia regional en el caso de la Cámara de Representantes, los miembros de las bancadas decidan no adoptar una decisión única.

Cuando exista empate entre sus miembros se entenderá que estos quedan en libertad de votar".

El actor formula dos cargos en relación con las aludidas disposiciones, a saber:

En primer lugar, sostiene que la expresión "votar" contenida en el inciso primero del artículo 5º., constituye una inaceptable limitación al derecho de objeción de conciencia de que gozan los miembros de las corporaciones públicas, en cuanto lo circunscribe indebidamente al acto de "votar", cuando dicho derecho comprende también la posibilidad de intervenir plenamente, a título individual y en las mismas condiciones en que lo hace la bancada de la cual se aparta, específicamente en aquellos asuntos en relación con los cuales argumentó y le fue reconocido su derecho a la objeción de conciencia.

Subsidiariamente solicita el demandante el condicionamiento de la exequibilidad de la aludida norma, al entendido de que la expresión "votar" abarca no solo el acto de votar sino, además, la actuación integral del miembro de la respectiva corporación pública.

Al respecto de este cargo, considera la Corte que la disposición acusada no comporte una violación de precepto superior alguno como pasa a explicarse.

Cabe recordar, que las bancadas pueden adoptar la decisión de dejar en libertad a sus miembros para votar de acuerdo con su criterio individual, cuando se trate de asuntos de conciencia, decisión que habrán de tomar en los casos concretos relativos al trámite de proyectos normativos. En estos casos, la actuación a título individual de los miembros de las bancadas no puede entenderse reducida solo al acto del voto, como lo afirma el demandante, pues debe tenerse en cuenta que el ejercicio de la actividad legislativa se encuentra regulado en varias disposiciones, las cuales han de interpretarse armónicamente y de conformidad con la Constitución.

De tal manera, que si las bancadas han dejado en libertad a sus miembros para votar, cuando se trata de asuntos de conciencia, para estos excepcionales casos el régimen de bancadas no se aplica. Así claramente lo prevé la Constitución, artículo 108, al consagrar que, "*Los estatutos internos de los partidos y movimientos políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen...*", quedando por tanto, para estos casos, aplicables a plenitud todas las facultades de los miembros de las bancadas a título individual, es decir, no solo la de votar según su criterio individual, sino todas aquellas relacionadas con el trámite del proyecto respectivo, y especialmente aquellas relativas al debate correspondiente.

Cabe recordar, que los debates que se dan en el seno de las corporaciones públicas han de ser públicos²⁴; y dado que el sentido de la votación está determinado en buena parte por el contenido de los mismos, ningún sentido tendría que cuando las bancadas han dejado en libertad a sus miembros para votar, tratándose de asuntos de conciencia, haya de limitarse la actuación de los miembros de las bancadas al acto mismo del voto, privándolos de la posibilidad de incidir en la toma de la decisión correspondiente exponiendo en el debate los argumentos respectivos a fin transmitir, tanto a los demás miembros de la respectiva corporación, como a la comunidad en general, los motivos que los llevan a apoyar o separarse del proyecto normativo respectivo.

En este orden de ideas, no encuentra la Corte que la expresión "votar" contenida en el inciso primero del artículo 5º, sea contraria a la Constitución.

El segundo cargo lo formula el actor contra las expresiones "*Cuando la decisión frente a un tema sea la de dejar en libertad a sus miembros para votar de acuerdo con su criterio individual*" y "*Cuando exista empate entre sus miembros se entenderá que estos quedan en libertad de votar*", contenidas en los incisos primero y tercero, respectivamente, del mismo artículo 5º. de la Ley 974 de 2005.

Manifiesta el actor que las aludidas disposiciones vulneran igualmente el derecho a la objeción de conciencia, por cuanto éste ha de ejercerse en forma individual y las normas acusadas pretenden su ejercicio en forma colectiva. Agrega que, tal como están redactadas las aludidas expresiones, pareciera que se alude a decisiones de bancada "*partiendo de la base de ser ejercicio colectivo*", ya sea para optar por el ejercicio de la objeción de conciencia o para negarlo.

La Corte encuentra que respecto de la expresión "*Cuando la decisión frente a un tema sea la de dejar en libertad a sus miembros para votar de acuerdo con su criterio individual*" no le asiste razón al actor por las razones que pasan a exponerse.

El principio general, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución²⁵, es la actuación de los miembros de las corporaciones públicas en grupo o bancada, a las que les corresponde adoptar decisiones como la de dejar en libertad a sus miembros para votar cuando se trate de asuntos de conciencia, de conformidad con lo previsto en los estatutos de los partidos o movimientos políticos, casos excepcionales a los cuales no se aplica el régimen de bancada. No se trata entonces, como lo afirma el actor, de consagrar el ejercicio del derecho de objeción de conciencia de manera colectiva, sino que, siendo la objeción de conciencia parte de los asuntos de conciencia, es por mandato de la Constitución

que sea en los estatutos de los partidos y movimientos políticos en donde deba hacerse tal determinación, lo que se hará según la ideología que inspira cada organización, para luego, de conformidad con ella, las bancadas decidan si dejan o no en libertad a sus miembros para votar en cada caso concreto.

En tales circunstancias, no le corresponderá a cada uno de los miembros de la bancadas a título individual aducir la objeción de conciencia, pues una posición de tal naturaleza sería violatoria del régimen de bancadas y como tal sancionable de conformidad con el régimen disciplinario correspondiente.

Por lo anterior, la norma acusada del inciso primero del artículo quinto de la Ley 974 de 2005 se declarará ajustada a la Constitución.

Cosa distinta acontece con lo previsto en el inciso tercero del artículo quinto de la citada ley, al disponer para los casos en que las bancadas se encuentren decidiendo dejar en libertad a sus miembros para votar proyectos normativos, que cuando exista empate entre ellos se entenderá que estos quedan en libertad de votar. Es decir, la solución al empate cuando se esta definiendo por la bancada dejar en libertad a sus miembros para votar, se define con el mismo efecto, *dejar en libertad a sus miembros para votar*.

La citada previsión no se ajusta a la Constitución, pues desvirtuaría del todo el funcionamiento de las bancadas, y con ello, el objetivo fundamental del fortalecimiento de los partidos y del Congreso, al permitir que pueda invertirse la regla general prevista en la Constitución de actuación de los miembros de las corporaciones públicas en bancadas. En efecto, cuando las preferencias subjetivas de los integrantes de las bancadas se encuentren equilibradas, hasta un punto tal que la respectiva votación arroje como resultado un empate, la imposibilidad de establecer cuál de las dos posturas ha de ser la adoptada formalmente por la bancada, no puede ser solucionada privilegiando la excepcionalidad de la actuación individual de los miembros de las bancadas, puesto que por esta vía podría llegar a convertirse dicha excepción en regla general.

Como la solución al empate, en las condiciones señaladas por el inciso tercero del artículo quinto de la Ley 974 de 2005, no se ajusta a la Constitución, le corresponderá a las bancadas para los casos de empate entre sus miembros, adoptar en sus reglamentos una solución que armonice con lo previsto en la Carta Política.

En tales circunstancias encuentra la Corte que el inciso tercero del artículo quinto es contrario a la Constitución, razón por la cual se declarará su inexecutableidad.

5. 3. Análisis de las expresiones acusadas de los artículo 10, 12 y 16 de la Ley 974 de 2005

El actor demanda la declaración de inconstitucionalidad de las expresiones que se subrayan de los artículos 10 y 16 de la Ley 974 de 2005, que se transcriben a continuación:

ARTÍCULO 10. El artículo 97 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

"Artículo 97. *Intervenciones*. Para hacer uso de la palabra se requiere autorización previa de la Presidencia. La Mesa Directiva fijará el tiempo de las intervenciones de cada uno de los oradores teniendo en cuenta la extensión del proyecto y la complejidad de la materia.

El uso de la palabra se concederá de la siguiente manera:

1. Al (los) ponente(s) para que sustente(n) su informe, con la proposición o razón de la citación.
2. A los voceros y los miembros de las bancadas, hasta por veinte minutos por grupo. Cuando la bancada represente al menos el veinte por ciento de las curules de la Cámara correspondiente, el tiempo de intervención podrá ampliarse hasta por diez minutos más.
3. A los oradores en el orden en que se hubieren inscrito ante la Secretaría. Ninguna intervención individual, en esta instancia, podrá durar más de 10 minutos.
4. Los servidores públicos que tengan derecho a intervenir.
5. Los voceros de las bancadas podrán intervenir nuevamente y se cerrarán las intervenciones.

Ningún orador podrá referirse a un tema diferente del que se encuentra en discusión, y su desconocimiento obligará a la Presidencia a llamar la atención y suspender el derecho para continuar en la intervención.

Todos los oradores deben inscribirse ante la Secretaría hasta cinco minutos antes de la hora fijada para el inicio de la sesión. Harán uso de la palabra por una sola vez en la discusión de un tema.

En el trámite de las leyes y reformas constitucionales, sus autores y ponentes podrán intervenir cuantas veces sea necesario.

Los voceros podrán intervenir sin el requisito de inscripción previa".

(...)

ARTÍCULO 12. El artículo 103 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

"Artículo 103. Número de intervenciones. No se podrá intervenir por más de dos veces en la discusión de una proposición o en su modificación,

con excepción del autor del proyecto y el autor de la modificación, o los voceros de las bancadas.

Y no se podrá hablar más de una vez cuando se trate de:

1. Proposiciones para alterar o diferir el orden del día.
2. Cuestiones de orden.
3. Proposiciones de suspensión o que dispongan iniciar o continuar en el orden del día.
4. Apelaciones de lo resuelto por la Presidencia, o revocatoria.
5. Proposiciones para que un proyecto regrese a primer debate".

(...)

ARTÍCULO 16. El artículo 176 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

"Artículo 176. *Discusión.* El ponente explicará en forma sucinta la significación y el alcance del proyecto. Luego podrán tomar la palabra los oradores de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97 del presente reglamento.

Si la proposición con la que termina el informe fuere aprobada, el proyecto se discutirá globalmente, a menos que un Ministro o miembro de la respectiva Cámara pidiera su discusión separadamente a alguno o algunos artículos".

En relación con las expresiones demandadas, señala el demandante que resultan contrarias al régimen de bancadas, por cuanto la actuación de los miembros de las corporaciones públicas que pertenecen al mismo partido o movimiento político, han de hacerse de manera integral, lo cual comprende no solo las votaciones sino también las demás intervenciones propias de su actividad de representación. Es decir, que el uso de la palabra a nombre de la respectiva bancada, sólo corresponde a su vocero y no en forma individual a los diferentes miembros de dicha bancada.

De manera subsidiaria solicita el actor que se proceda a declarar la constitucionalidad de las expresiones demandadas, bajo el entendido de que los únicos oradores a los que se alude en tales expresiones son aquellos que intervienen individualmente en ejercicio del derecho a la objeción de conciencia.

Al respecto considera la Corte, que de conformidad con la dinámica propia del régimen de bancadas adoptado través del Acto Legislativo 1 de 2003, con la preponderancia de la actuación en grupos parlamentarios, la cual enmarca la actividad individual de los miembros de las corporaciones públicas, resulta evidente que cuando en el artículo 10 se alude en repetidas ocasiones a los "oradores" y a los "miembros" de las bancadas, no puede entenderse que se está posibilitando la iniciativa individual y la intervención a título personal de los diferentes integrantes de la respectiva corporación, sino que se alude a la actividad de aquellos "miembros" u "oradores" que intervienen en su condición de voceros oficiales de las diferentes bancadas, así como de aquellos miembros de la bancada que, por ciertas razones como las de naturaleza técnica, dada la especialidad del tema a discutir, han sido autorizados por la bancada para intervenir a nombre de la bancada, los cuales deberán ajustar su intervención al tiempo y oportunidad concedidos por la mesa directiva a la bancada respectiva.

Cabe recordar, que a la eficacia de la finalidad perseguida con la denominada reforma política, al instaurar el sistema de bancadas para la actuación de los miembros de las corporaciones públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político, en cuanto a racionalizar y hacer más eficiente la labor de estas, corresponde en gran parte a quienes dirigen las cesiones correspondientes, pues como órganos de orientación y dirección de las mismas, en cumplimiento de la Constitución y la ley, deberán privilegiar el sistema de bancadas en cuanto al otorgamiento del uso de la palabra para el desenvolvimiento de los debates, duración de las intervenciones y número de las mismas, etc.

Sobre el alcance de la reforma política, en el aspecto específico analizado, ya la Corte tuvo la oportunidad de pronunciarse, al analizar la constitucionalidad de algunas disposiciones de la misma Ley 974 de 2005. Al respecto consideró:

"5.4.1. Uno de los aspectos centrales de la denominada ley de bancadas es regular las intervenciones en los debates. En el régimen anterior cada congresista tenía derecho a intervenir de manera individual en los debates parlamentarios, sin restricciones en función de su bancada. En el régimen actual la unidad básica de participación es la bancada, de tal suerte que los debates no se den entre posiciones individuales, sino entre posiciones colectivas"²⁶. (Negritas fuera de texto).

De otro lado, dado que de conformidad con lo establecido en el inciso primero del artículo 108 de la Constitución, "El Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos" que obtengan una "votación no inferior al dos por ciento (2%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado", bien puede suceder que en nombre de tales organizaciones sólo se llegue a obtener curul en las corporaciones públicas de elección popular, un solo ciudadano. En tal evento, y mientras no se establezca la obligación de integrar bancadas mixtas o no lo haga voluntariamente, este tendrá el derecho a intervenir individualmente y así deberá permitírsele quien dirige las sesiones.

En consecuencia, comparte la Corte la apreciación del Ministerio Público, en el sentido de señalar que dentro de la dinámica propia del régimen de bancadas, ha de entenderse los "oradores" y los "miembros" de las bancadas a los cuales se hace alusión en las expresiones acusadas, actúan en su condición de voceros de las diferentes bancadas o autorizados por ella, sin que sea necesario condicionar a tal entendido la exequibilidad de dichas expresiones por cuanto, se reitera, se trata de la única interpretación acorde con la vigencia del régimen de bancadas

establecido mediante la reforma política.

En virtud de lo anterior, la Corte declarará la exequibilidad de las expresiones acusadas de los artículos 10, 12 y 16 de la Ley 974 de 2005.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero. Declarar EXEQUIBLES las expresiones, "*Lo anterior sin perjuicio, de las facultades o atribuciones que por virtud del Reglamento del Congreso se les confieren de manera individual a los congresistas, para participar con voz en las sesiones plenarias de la respectiva corporación; a intervenir en las sesiones en las que se voten proyectos normativos; a presentar mociones de cualquier tipo; a hacer interpelaciones; a solicitar votaciones nominales o por partes, así como verificaciones de quórum, mociones de orden, mociones de suficiente ilustración y las demás establecidas en el citado reglamento.*" del inciso segundo del artículo 3º. de la Ley 974 de 2005, en el entendido que esas actuaciones, salvo que se hayan definido por la bancada como un asunto de conciencia, se harán en todo caso dentro del marco de las decisiones, determinaciones y directrices fijadas previamente por ésta, de conformidad con los estatutos del respectivo partido.

Segundo. Declarar INEXEQUIBLES las expresiones "*promover citaciones o debates y a intervenir en ellos, a*"; "*de manera preferente*"; y, "*y a postular candidatos*" del inciso segundo del artículo 3º. de la Ley 974 de 2005.

Tercero. Declarar EXEQUIBLES las expresiones "*Cuando la decisión frente a un tema sea la de dejar en libertad a sus miembros para votar de acuerdo con su criterio individual*" del inciso primero del artículo 5º. de la Ley 974 de 2005, por los cargos examinados en la presente sentencia.

Cuarto. Declarar INEXEQUIBLE el inciso tercero del artículo 5º. de la Ley 974 de 2005.

Quinto. Declarar EXEQUIBLES, por los cargos analizados en la sentencia, las expresiones "*de cada uno de los oradores*"; "*y los miembros*"; "*3. A los oradores en el orden en que se hubieren inscrito ante la Secretaría. Ninguna intervención individual, en esta instancia, podrá durar más de 10 minutos*"; "*Ningún orador podrá referirse a un tema diferente del que se encuentra en discusión, y su desconocimiento obligará a la Presidencia a llamar la atención y suspender el derecho para continuar en la intervención*" y "*Todos los oradores deben inscribirse ante la Secretaría hasta cinco minutos antes de la hora fijada para el inicio de la sesión. Harán uso de la palabra por una sola vez en la discusión de un tema*", del artículo 10 de la Ley 974 de 2005; las expresiones "*No se podrá intervenir por más de dos veces en la discusión de una proposición o en su modificación*", del artículo 12 de la Ley 974 de 2005; y, la expresión "*miembro*" del artículo 16 de la misma Ley 974 de 2005.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaría General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Así, por ejemplo, en el artículo 6º. de la Constitución Española se establece: "Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formulación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos".

2 "Como se ha señalado en otro lugar, en un momento en el que los partidos políticos son solo grupúsculos de notables sin estructura orgánica seria, sin implantación social aun definida, no hay casi distinción entre los partidos políticos integrados en el régimen y en el propio Parlamento. Hay un *continuum* hacia el momento parlamentario. Los partidos se confunden con el Parlamento y la mayoría parlamentaria se confunde ideológicamente con el sistema político". López Garrido, Diego: "Parlamento y Derecho". Publicación del parlamento vasco., 1991.

3 "Los Grupos parlamentarios son los ejes sobre los que gira la vida política de las Asambleas legislativas de nuestra época. Frente al parlamentarismo decimonónico, en el que los representantes individuales eran factor primordial, mientras que las organizaciones políticas tenían una presencia débil y desdibujada, la situación en las Cámaras actuales supone una inversión casi completa: de elementos adjetivos, estas organizaciones se han transformado en los pilares sustantivos del sistema. De esta forma, los verdaderos protagonistas del parlamentarismo de nuestro tiempo son estas fuerzas políticas organizadas. Los partidos políticos y su trasunto parlamentario, los así llamados Grupos políticos o Grupos parlamentarios, constituyen los determinantes reales de las decisiones y funcionamiento del poder legislativo del Estado". Santaolalla, Fernando: "Derecho Parlamentario Español", Editorial Espasa Calpe, Madrid, 1990, pg. 139.

4 Por ejemplo, para Torres del Moral los grupos parlamentarios son "*la unión de ciertos miembros de la Cámara que pertenecen a un mismo partido y actúan con organización y disciplina estables*". Citado por ALONSO DE ANTONIO, José Antonio et. Al., en Derecho Parlamentario, J.M. Bosch Editor, Barcelona, 2000, pg. 99; y, para Carro Martínez son "*las asociaciones en que se distribuyen e integran todos los miembros de una Cámara según sus afinidades de partido o ideológicas para conciliar con unidad de voto y de portavocía casi toda la actividad parlamentaria*". Citado por ALONSO DE ANTONIO, José Antonio et. Al., en Derecho Parlamentario, J.M. Bosch Editor, Barcelona, 2000, pg. 99. Citado por alonso de Antonio, José Antonio et al.; op.cit. pg. 99.

5 Dicho número mínimo varía enormemente en los diferentes países. Así, por ejemplo, en Bélgica un grupo parlamentario se puede constituir con el exiguo número de tres (3) miembros, en Italia se requieren diez (10) miembros para conformar un grupo en el Senado y veinte (20) miembros para conformar un grupo en la Cámara de Diputados, y en Francia se exigen treinta (30) miembros como mínimo.

6 "*La disciplina de grupo* comporta diferentes obligaciones. Existe, principalmente, la obligación de votar de acuerdo con las indicaciones del grupo. (...) Existe la obligación de someter previamente a la consideración del presidente del grupo las mociones, preguntas, interpelaciones, propuestas para el orden del día, propuestas de ley, enmiendas; en fin, toda la gama de actuaciones de iniciativa parlamentaria, y el presidente del grupo puede "*por superiores exigencias políticas*" invitar a sus parlamentarios a no insistir en determinadas iniciativas o a modificarlas". (Manzella, Andrea: "El Parlamento". Editorial Il Mulino, Boloña, , 1991, Pg. 70).

7 "...la disciplina no se reduce al voto. En sentido positivo, alcanza al contenido de las iniciativas parlamentarias (preguntas, interpelaciones, enmiendas, etc.) y a las intervenciones y defensas efectuadas en el interior de los órganos de las asambleas legislativas (ponencias, comisiones, diputaciones permanentes, etc.). Y, en sentido negativo, consigue la abstención del parlamentario con respecto a cualquier iniciativa o acto desaconsejado por el programa electoral o parlamentario del grupo, sus acuerdos o simples criterios de oportunidad política. Por tanto, la disciplina de grupo o de partido - como se la quiere denominar - afecta a diversas facetas de la vida parlamentaria y no solo al ejercicio del voto, ...". Morales Arroyo, José María: "Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990. Pg. 277.

8 "Cuando Leibholz se planteaba el problema, concluía con estas palabras: "Ha ocurrido que el lugar de la democracia clásica parlamentaria y representativa ha sido ocupado por una democracia de partidos, fundamentalmente distinta en su estructura de la anterior (...). Como consecuencia de este cambio de estructura de la realidad política, la persona del diputado, que decidía por su cuenta y obraba por iniciativa propia, creyendo representar a todo el pueblo, ha sido suscitada por el partido y la fracción, que decide la actividad del diputado".[Leibholz, Gerhard: "Problemas fundamentales de la democracia moderna", Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971, Pg. 66-67]. Citado por Ramírez, Manuel: en "Grupos Parlamentarios y sistema de partidos", I Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1984, Vol. I, Pg. 135-136.

9 "Cuando los partidos políticos están bien organizados y disciplinados, no se da esa cantidad enorme de oradores, la mayor parte de los cuales tienen poca o ninguna competencia en las cosas que tratan y hablan casi exclusivamente para sus electores; (...) no se encuentran discursos sin conclusiones y llenos de divagaciones, que no se refieren al argumento que se discute; y no se ve ese desordenado sucederse de razonamientos y de propuestas, que no tienen nada que ver la una con la otra y obstaculizan inútilmente el trabajo parlamentario hasta hacerlo lento, confuso y poco fecundo. Si, en cambio, cada partido presenta a sus oradores, personas hábiles y competentes, entonces la discusión se desarrolla ordenada y rápida, mientras los diversos aspectos de las cuestiones se examinan con los criterios en que se inspiran las diferentes tendencias políticas. (Miceli, Vincenzo: "Principii di Diritto Parlamentare", Milán, 1913, citado por López Garrido, Diego, Op. cit., pg. 388).

10 Entre las bondades que se atribuyen a las comisiones parlamentarias, la doctrina destaca (i) la agilidad que le dan al trabajo legislativo, en razón del reducido número de sus miembros, (ii) la especialización que adquieren sus miembros en relación con los diferentes temas de los cuales se ocupan, (iii) un mejor control sobre la administración pública, en razón del robustecimiento que van adquiriendo las comisiones, dada la preparación de sus miembros en las diferentes áreas. Berlin Valenzuela, Francisco. "Derecho Parlamentario". Fondo de Cultura Económica de Mexico, 1994. Pg. 239 y ss.

11 "Cuando los partidos políticos están bien organizados y disciplinados, no se da esa cantidad enorme de oradores, la mayor parte de los cuales tienen poca o ninguna competencia en las cosas que tratan y hablan casi exclusivamente para sus electores; (...) no se encuentran discursos sin conclusiones y llenos de divagaciones, que no se refieren al argumento que se discute; y no se ve ese desordenado suceder de razonamientos y de propuestas, que no tienen nada que ver la una con la otra y obstaculizan inútilmente el trabajo parlamentario hasta hacerlo lento, confuso y poco fecundo. Si, en cambio, cada partido presenta a sus oradores, personas hábiles y competentes, entonces la discusión se desarrolla ordenada y rápida, mientras los diversos aspectos de las cuestiones se examinan con los criterios en que se inspiran las diferentes tendencias políticas. (Miceli, Vincenzo: "Principii di Diritto Parlamentare", Milán, 1913, citado por López Garrido, Diego, Op. cit., pg. 388).

12 "...los grupos ejercen frecuentemente una función de filtro, limitando las iniciativas inoportunas. Por esta razón, en no pocos casos, el diputado ha de someter las cuestiones que quiere formular o depositar a la aprobación de los órganos del grupo. Esta función de filtro se da, sobre todo, en los grupos parlamentarios que representan a partidos grandes, estructurados y habituados a la disciplina". (García de Iturrospe, Coro Cillán: "Los grupos parlamentarios", I Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1984, Vol. II, pg. 1219).

13 Sentencia C-342 de 2006.

14 Sentencia C-342 de 2006.

15 Sentencia C-342 de 2006.

16 Al respecto, el séptimo inciso del artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2003 dispone que "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.

17 Sentencia C-859 de 2006

18 Ley 974 de 2005, artículo 4º

19 Constitución Política, art. 108, incs. 6º y 7º

20 Constitución Política, art. 108, inc.7º

21 C.P. Artículo 107

22 Ley 974 de 2005, art. 3º, inciso primero.

23 Constitución Política, art. 154

24 Constitución Política, artículo 144

25 Constitución Política, art. 108, inciso 6º.

26 Sentencia 453 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Fecha y hora de creación: 2026-06-21 05:25:20