

Sentencia C-342/06

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Norma cuya vigencia ha sido diferida en el tiempo

LEY DE BANCADAS-Antecedentes

REFORMA POLITICA-Finalidad

La Reforma Política de 2003 se inscribe en la lógica que imperó en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, en el sentido de que el Congreso de la República debía ser reformado y fortalecido porque se trata de una Institución esencial e indispensable para que exista un Estado Democrático de Derecho, y esto es así, ya que en un sistema presidencial como el colombiano, el Congreso es el único peso capaz de equilibrar la distribución de poderes que favorece al Presidente de la República. De allí que la finalidad del constituyente de 1991 no fue aquella de castigar o debilitar la funciones de dicho órgano, sino por el contrario, el propósito fue el de fortalecer y aumentar sus competencias. En este sentido se explican figuras como los artículos 151 de la Constitución (iniciativa exclusiva en materia de leyes de facultades extraordinarias); 135.9 referente a la institución de la moción de censura, y sobre todo, las leyes especiales expresadas en los artículos 151 y 152, y otros. De igual manera, el Acto Legislativo 01 de 2003 tiene por finalidad fortalecer y racionalizar la actividad del Congreso de la República.

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Funciones

SISTEMA DE GOBIERNO PRESIDENCIAL EN COLOMBIA-Características

DERECHO COMPARADO-Criterio auxiliar de interpretación

CIUDADANO-Concepto

MIEMBRO DE UN PARTIDO O MOVIMIENTO POLITICO-Concepto

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

PROHIBICION DE DOBLE MILITANCIA POLITICA-Finalidad

La proscripción de la doble militancia apunta a consolidar partidos y movimientos políticos fuertes, en el sentido de evitar que determinados ciudadanos puedan llegar a interferir indebidamente en el funcionamiento de una organización política a la cual realmente no pertenecen, e igualmente, ejercer ciertos derechos estatutarios reservados a quienes sí comparten una determinada ideología o programa político. Con todo, la Corte entiende que la prohibición constitucional dirigida a todos los ciudadanos de pertenecer simultáneamente a dos partidos o movimientos políticos con personería jurídica, no puede afectar, de manera alguna, el libre ejercicio del derecho al sufragio.

PROHIBICION DE DOBLE MILITANCIA POLITICA-Más severa cuando se trata de miembros de las Corporaciones Públicas o titulares de un cargo de elección popular

La prohibición de la doble militancia presenta unas características propias cuando los destinatarios de la misma son los miembros de las Corporaciones Públicas o quienes son titulares de un cargo de elección popular, por cuanto, si bien se trata igualmente de ciudadanos que pertenecen a un determinado partido o movimiento político, están llamados a representar y a defender, organizados como bancada, una determinada ideología y un programa político en el seno de un órgano colegiado o desde el Gobierno nacional, departamental o municipal, según sea el caso. De allí que la interdicción constitucional de la doble militancia en estos casos, no solamente sea más severa, sino que trascienda el simple ámbito de regulación interna de los partidos políticos, para desplegar todo su sentido y efectos en el adecuado y racional funcionamiento de los órganos de representación popular. En otras palabras, desde un punto de vista formal, la mencionada prohibición busca evitar la pertenencia simultánea del elegido a dos partidos, movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, y por ende, a dos bancadas; desde una aproximación material, la interdicción conlleva a que el representante no ejerza activismo en defensa de los programas, idearios o ideologías de dos organizaciones políticas al mismo tiempo.

PROHIBICION DE DOBLE MILITANCIA POLITICA-Fundamento/TRANSFUGUISMO POLITICO-Fundamento de la prohibición

Las prohibiciones de la doble militancia, en el sentido de pertenecer simultáneamente a dos bancadas, y del transfuguismo político parten de entender que no se trata simplemente de una discrepancia entre el parlamentario y la formación política que avaló su candidatura en las anteriores elecciones o el grupo parlamentario surgido de aquélla, sino que su rechazo se apoya en el fraude que se le comete a los electores, quienes votaron por un determinado programa al cual se comprometió a defender el elegido mediante su bancada en una

determinada Corporación Pública.

REGIMEN DE BANCADAS-Importancia

REGIMEN DE BANCADAS-Finalidad

PROHIBICION DE DOBLE MILITANCIA EN REFORMA POLITICA-Alcance/TRANSFUGUISMO POLITICO-Concepto/PROHIBICION DE DOBLE MILITANCIA POLITICA EN REGIMEN DE BANCADAS-Importancia

En los términos de la Reforma Política queda claro que (i) un ciudadano no puede encontrarse afiliado, al mismo tiempo, a dos partidos o movimientos políticos con personería jurídica reconocida, caso en el cual el partido podría aplicarle sanciones disciplinarias, pero no significa, de manera alguna, que en un determinado caso el militante de un partido no pueda votar por otra organización política distinta a aquella que se encuentra afiliado; (ii) la implantación constitucional de un régimen de bancadas implica la prohibición tajante del transfuguismo político, entendido éste como el abandono, por parte del elegido y durante el tiempo que dura su mandato, del partido o movimiento político que le prestó su aval para alcanzar una curul en una Corporación Pública; (iii) el régimen de bancadas y la disciplina interna encuentran en la prohibición de la doble militancia un elemento fundamental; (iv) los estatutos y los programas del partido adquieren una mayor importancia, la disciplina y el sistema de bancadas no pueden, con todo, garantizar un cumplimiento estricto de aquéllos, pues no es posible un mandato imperativo, por la naturaleza de los cuerpos colegiados; y (v) el régimen de bancadas es incompatible con el hecho de que un elegido pueda, bien sea desde el punto de vista formal o material, pertenecer al mismo tiempo a dos partidos o movimiento políticos.

MANDATO IMPERATIVO-No exigible a miembros de corporación de elección popular

REVOCATORIA DEL MANDATO-No aplicable a miembros de corporación de elección popular

PROHIBICION DE DOBLE MILITANCIA POLITICA Y DERECHO A ELEGIR Y SER ELEGIDO-No contradicción

Se podría argumentar que la conformación de un régimen de bancadas no puede conducir a desconocer el derecho político del elegido a fundar un nuevo partido político, a afiliarse a uno distinto o simplemente a desafiliarse de una organización política, derechos políticos igualmente consagrados constitucionalmente. Sin embargo, un examen de los antecedentes del Acto Legislativo 01 de 2003, del texto que finalmente fue aprobado, y del funcionamiento de las bancadas, conduce a afirmar, como se ha hecho, que se encuentra proscrita la doble militancia política, comportamiento que conduce a falsear la confianza del elector, a imposibilitar la realización del programa político que se comprometió a cumplir, a entorpecer el funcionamiento de las Corporaciones Públicas, y en definitiva, a atomizar la actividad política entre un universo de partidos políticos que no resultan ser representativos, resultados todos ellos contrarios a los propósitos que inspiraron la Reforma Política. En consecuencia, el ejercicio de los mencionados derechos políticos no puede conducir a desvertebrar en la práctica el régimen de bancadas. En otras palabras, se presenta tan sólo una aparente contradicción entre el ejercicio de los derechos políticos y la prohibición de la doble militancia, interdicción constitucional esta última que de manera alguna impide la evolución del sistema político colombiano dentro de unos parámetros claros para el ejercicio de la actividad política.

PROHIBICION DE DOBLE MILITANCIA EN LEY DE BANCADAS-Excepción es inconstitucional/PROHIBICION DE DOBLE MILITANCIA EN LEY DE BANCADAS-Imposibilidad de inscribirse como candidato por un partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos diferente del que avaló la elección anterior

La norma legal acusada regula un caso en el cual no se incurriría en la prohibición constitucional de la doble militancia, para el caso específico de aquellos que siendo miembros de una Corporación Pública o titulares de un cargo de elección popular, deciden inscribirse como candidatos para un nuevo período por un partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos diferente de aquel que lo avaló en la elección anterior, a condición de que medie notificación oportuna y cumpla con los deberes de bancada de la cual hace parte. Pues bien, a pesar de todas las previsiones constitucionales, el legislador decidió crear un mecanismo encaminado a permitirle a los elegidos soslayar temporalmente las disposiciones superiores, para permitirles incurrir en doble militancia y transfuguismo político, vulnerándose de esta manera el artículo 107 del Texto Fundamental. En efecto, de manera tajante el artículo 107 Superior le prohíbe a todo ciudadano pertenecer simultáneamente a dos partidos o movimientos políticos con personería jurídica reconocida. La norma acusada, por el contrario, faculta a los elegidos a incurrir en dicha conducta por cuanto la persona sigue actuando como miembro de la bancada del partido político que lo avaló y al mismo tiempo pertenece a la nueva organización política de la cual es candidato. En pocas palabras, milita en dos partidos de manera simultánea. En suma, entre el tiempo que transcurre entre la notificación al partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos que inicialmente avaló al candidato, de la intención de presentarse para la próxima elección por una organización política distinta, y el certamen democrático, la persona está militando en ambos partidos, como quiera, de una parte, sigue cumpliendo con

los deberes de la bancada de aquel por el cual resultó electo, y de otra, pertenece al partido que avala como candidato para una nueva elección, con lo cual, como se explicó, se vulnera claramente el artículo 107 Superior.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Referencia: expediente D-6034

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4 (parcial) 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: Germán Oswaldo Martínez Flórez.

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D.C., tres (3) de mayo de dos mil seis (2006).

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 Germán Oswaldo Martínez Flórez demanda la inconstitucionalidad del último inciso del artículo 4º de la Ley 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 la misma vulnera los artículos 1, 2, 4, 107, 108, 111, 112, 179-2, 197, 261 y 299 constitucionales.

II. DISPOSICIÓN DEMANDADA

A continuación se transcribe la integridad de la norma acusada 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”, tal y como aparece publicado en el Diario Oficial núm. 45.980 de 25 de julio de 2005, subrayando el aparte demandado.

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 4o. ESTATUTOS. Los partidos deberán establecer en sus estatutos las reglas especiales para el funcionamiento de sus bancadas y los mecanismos para la coordinación de sus decisiones dentro de las corporaciones públicas, en las que se establezcan obligaciones y responsabilidades distintas según se trate del cumplimiento de funciones legislativas, de control político o electorales, por parte de la respectiva corporación.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Asimismo, determinarán lo atinente a su régimen disciplinario interno. Podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del miembro de la respectiva corporación pública, observando el debido proceso.

En todo caso la sanción deberá ser comunicada a la Mesa Directiva de la respectiva Corporación, para que a través de ella se le dé cumplimiento, siempre que ello implique limitación de derechos congresuales.

Los estatutos de los partidos también contemplarán sanciones estrictas por la inasistencia reiterada a reuniones de bancada, las que podrán incluir la pérdida temporal del derecho al voto.

La inasistencia a las reuniones de las bancadas no excusará al ausente de actuar conforme a las decisiones adoptadas por las mismas, y si no lo hiciere así este quedará sujeto a las sanciones previstas por los estatutos del partido o movimiento político para la violación del régimen de bancadas.

En caso de la imposición de una sanción por un partido o movimiento a uno de sus miembros procede el recurso de apelación en el efecto suspensivo, que se surtirá dentro del mismo partido y ante la instancia correspondiente que determine los estatutos.

El retiro voluntario de un miembro de Corporación Pública del partido o movimiento político o ciudadano en cuyo nombre se eligió, implica el incumplimiento del deber de constituir

bancada, y como tal podrá sancionarse como una violación al Régimen de Bancada en los términos de la Constitución y la ley.

No incurrirá en doble militancia, ni podrá ser sancionado el miembro de Corporación Pública o titular de un cargo de elección popular que se inscriba como candidato para un nuevo período por un partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos diferente del que lo avaló en la elección anterior, siempre y cuando medie notificación oportuna y cumpla con los deberes de la bancada, de la cual hace parte.

III. LA DEMANDA

El ciudadano Germán Oswaldo Martínez Flórez demanda la inconstitucionalidad del último inciso del artículo 4º de la Ley 974 de 2005, por la supuesta vulneración de los artículos 1, 2, 4, 107, 108, 111, 112, 179-2, 197, 261 y 299 constitucionales.

Sostiene el ciudadano demandante que el Acto Legislativo 01 de 2003 modificó el artículo 107 constitucional estableciendo que “en ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica”, y que además “quien participe en las consultas de un partido o movimiento político no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral”.

Así pues, a juicio del demandante, la norma acusada permite que el miembro de una Corporación Pública o el titular de un cargo de elección popular, pertenezca simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica. Explica la anterior afirmación diciendo que “de un lado, al ser el titular de una curul en una Corporación Pública, lo hace en representación del partido o movimiento político que lo llevó a ocupar esa curul, es decir, que está representando los intereses del partido o movimiento donde está militando como congresista, diputado, concejal o edil, pero, si por otro lado, de manera concomitante se ha inscrito a nombre de un partido o movimiento político diferente, ello quiere decir que al momento de la inscripción ha aceptado ser miembro de aquella colectividad y de esa manera ha aceptado cumplir con los estatutos del partido por el que se inscribió, es decir, que a partir de ese momento representa los intereses del partido o movimiento político por el cual está inscrito. De esta manera se evidencia que de forma simultánea estaría perteneciendo a más de un partido o movimiento político”.

En lo que atañe a la supuesta vulneración del artículo 108 Superior indica que la norma acusada vulnera la disciplina que deben tener los miembros de los partidos políticos “porque no tendría ninguna consecuencia el hecho de comportarse en contra de los intereses de los partidos o movimientos políticos, ya que la norma acusada dijo que en estos casos no podrá ser sancionado”, dejando de esta forma sin sentido el régimen de bancadas.

De igual manera, respecto a la presunta violación del artículo 111 Superior, señala el demandante que “también puede apreciarse que a la luz del artículo 111 de la Constitución Política, el candidato que se inscriba en unas elecciones por una agremiación política diferente a la que está representando en una corporación pública, bien podría utilizar los medios de comunicación que hacen parte del espectro electromagnético para difundir sus ideas en nombre de un partido o movimiento político por el que está inscrito, pero a la vez también podría utilizar este mismo medio para defender los intereses políticos de la colectividad que está representando, con su escaño, en la corporación pública”.

En relación con el artículo 112 superior explica que la norma acusada conduce a desconocer “el derecho a declararse en oposición al gobierno, ya que cuando se pertenece a una bancada que respalda al ejecutivo de turno, no se podría ejercer libremente la función crítica de oposición que ha determinado el movimiento por el cual está inscrito”.

De igual manera, en lo que concierne al artículo 179-2 constitucional, sostiene que la norma acusada permite que no sean sancionados los congresistas con la pérdida de investidura que incurran en doble militancia.

En lo que concierne a la supuesta vulneración del artículo 299 Superior manifiesta el demandante que “En vista de que el artículo 299 de la Carta dijo que el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los diputados no podrán ser menos estricto que el señalado para los congresistas, también ellos están impedidos constitucionalmente para ser elegidos cuando se encuentren en la misma situación descrita en el artículo 179-2 de la Constitución, pero a la luz de la Ley 974, tampoco podrán ser sancionados por infringir esta disposición superior”.

Por otra parte, en relación con la presunta vulneración de los artículos 1, 2 y 4 Superiores, el ciudadano demandante sostiene que “La norma acusada desconoce que Colombia es, ante todo un Estado Social de Derecho (artículo 1 de la Constitución) donde tanto el legislativo y el ejecutivo deben procurar por encima de todo el respeto y acatamiento del ordenamiento superior (artículo 4 de la Constitución), cosa que no ha sucedido en este caso porque estos poderes, al aprobar y sancionar el artículo 4, inciso octavo de la Ley 974 han pretendido modificar la Constitución Política con una ley ordinaria; desconociendo que es precisamente

el propio Estado, a través de sus agentes, el primer llamado a propender porque se cumplan sus fines, y con ello garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, además de asegurar la convivencia pacífica y la vigencia del orden justo (artículo 2 de la Constitución).”

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

IV. intervenciones

1. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia.

El ciudadano Fernando Gómez Mejía, actuando como apoderado del Ministerio del Interior y de Justicia interviene en el proceso de la referencia para defender la constitucionalidad de las normas acusadas.

Sobre el particular señala que la disposición demandada se encuentra en concordancia con los artículos 1, 107 y 108 constitucionales, pues son los propios preceptos superiores lo que establecen que, en aras de universalizar y expandir la participación democrática de los ciudadanos en las decisiones que los afectan, pueden éstos escoger a sus representantes de las diferentes listas de candidatos que presenten los movimientos o partidos políticos afines a sus pensamientos, ideas y programas. De allí que las normas demandadas simplemente desarrollen preceptos constitucionales.

Agrega que el artículo demandado lo que señala realmente es que el titular de un cargo de elección popular se podrá inscribir para un nuevo período por un partido o movimiento diferente al que lo avaló en la elección anterior, y que para poder hacerlo debe haber mediado una renuncia notificada en forma oportuna al anterior grupo político, evitando con ello que se configure la doble militancia, como erróneamente lo interpreta el actor.

Señala que la norma acusada establece tres requisitos que deben cumplir los candidatos que quieran inscribirse por un partido diferente al que lo avaló en la elección anterior para no incurrir en doble militancia, como son 1) que haya renunciado oficialmente al partido que lo avaló; 2) que haya notificado oficial y oportunamente su renuncia, y 3) que la inscripción sea para un proceso electoral diferente.

Indica que con la interpretación que acuerda el demandante a la norma, se estaría violando

la voluntad del candidato a elegir a cuál partido o movimiento político quiere pertenecer porque se ajusta más a sus convicciones, al pretender que un candidato no pueda renunciar de conformidad con la ley a un partido y afiliarse a otro diferente, lo cual deslegitimaría la participación política de los candidatos y de los ciudadanos en la vida de los partidos y movimientos políticos, con grave mengua del principio constitucional que proclama el fortalecimiento de la participación democrática.

2. Intervención del Consejo Nacional Electoral.

El ciudadano Guillermo Mejía Mejía, Presidente del Consejo Nacional Electoral, interviene en el proceso de la referencia con el fin de exponer la posición que tiene dicha Entidad frente a la demanda presentada por el ciudadano Germán Osvaldo Martínez Flórez.

Considera el interviniente que, dado que el objeto regulado por la Ley 974 de 2005 versa sobre el régimen de partidos y movimientos políticos, en cuanto a la actuación en bancadas de sus miembros, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 152 Superior, debía haberse tramitado como una ley estatutaria.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En tal sentido, el artículo 4º de la Ley 974 de 2005 está conformado por ocho incisos que deben ser interpretados conjuntamente entre sí. Los siete primeros incisos señalan la forma como los partidos o movimientos políticos deben regular sus estatutos internos, en cuanto a la determinación del régimen de bancadas de sus afiliados. A su vez, el último inciso desarrolla preceptos constitucionales consagrados en los artículos 16, 28, 107 y 108 de la Carta, en la medida en que reconoce la libertad de afiliación y desafiliación de los ciudadanos a los partidos, pero como se trata de miembros de corporaciones públicas o titulares de un cargo de elección popular sujetos al régimen de bancadas, para garantizar el cumplimiento de sus deberes y obligaciones al interior de la colectividad política, les impone obligaciones mediante las que concilia las garantías de los ciudadanos y organizaciones políticas, cuando deseen inscribirse para el próximo período por un partido o movimiento político con personería jurídica o grupo significativo de ciudadano diferente de aquél que lo avaló.

En este orden de ideas, explica que la norma acusada no conduce a la doble militancia, no implica la permanencia simultánea a dos partidos o movimientos políticos como parece entenderlo el actor. Por el contrario, garantiza al ciudadano su derecho de poder retirarse de un partido o movimiento político de manera libre.

Concluye afirmando que la Corporación que representa tampoco considera que le asista razón al demandante en cuanto a las supuestas vulneraciones de los artículos 1, 2, 4, 107, 108, 111, 112, 179-2, 197, 261 y 299 constitucionales, por cuanto, en esencia, el ciudadano interpreta erróneamente la disposición legal acusada.

3. Universidad del Rosario.

El profesor Carlos Ariel Sánchez Torres, actuando en representación de la Universidad del Rosario, interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte declarar exequible la disposición legal acusada.

Explica que, el legislador ha considerado que el asunto de la inscripción de candidatos para un nuevo período por un partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos diferente del que lo avaló en la elección anterior, no se inscribe en los presupuesto de la denominada doble militancia, siempre y cuando medie notificación oportuna y cumpla con los deberes de la bancada de la cual hace parte.

Agrega que el régimen de bancadas tiene su origen sistema parlamentario inglés, particularmente en el funcionamiento de la Cámara de los Comunes, en donde los representantes no asumen posturas personales sino colectivas o de partido.

Concluye afirmando que el legislador ha dispuesto en el inciso final del artículo 4º de la Ley 974 de 2005, una serie de cuestiones limitativas de los estatutos de toda colectividad política, de modo que, sin intervenir en la ordenación interna de los partidos y movimientos políticos, sí determinan el alcance de los mismos, con la denotada premisa que no se produzca una alteración de los demás derechos y libertades de aquellos ciudadanos que pertenecen a sus filas, que no por ello están desprovistos de ellas, o se vean en situaciones restrictivas más allá de las que haya determinado el legislador y que hagan parte del cuerpo normativo de la participación en política, compuesto por la Constitución Nacional y demás normas subordinadas.

V. CONCEPTO RENDIDO POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, mediante concepto núm. 4006, radicado en la Secretaría General de la Corte el 19 de enero de 2006, solicita a la misma declarar exequible la disposición acusada, pero únicamente en cuanto a los cargos analizados.

A juicio de la Vista Fiscal, no obstante que el artículo 21 de la Ley 974 de 2005, de cuyo cuerpo hace parte la norma acusada, prevé que dicha ley rige a partir del 19 de julio de 2006, es pertinente el estudio sobre el fondo del asunto planteado en la demanda, en virtud del artículo 20 transitorio de la misma ley, se establecen efectos inmediatos en relación con la posibilidad que tienen los representantes a la Cámara elegidos para el período 2002- 2006, para desafiliarse de los partidos o movimientos políticos a que pertenecen y afiliarse a otros hasta el 16 de Diciembre de 2005.

Concluye por tanto el Jefe del Ministerio Público que “el artículo acusado está surtiendo parcialmente efectos y, por lo mismo, debe analizarse su constitucionalidad”.

A continuación, afirma que los tratados internacionales garantizan el derecho de asociación con fines ideológicos y la participación en la vida política del país. De igual manera, la Constitución garantiza la posibilidad de constituir partidos o movimientos políticos y de pertenecer o no a ellos, sin que se conmine a sus afiliados a adquirir compromisos de manera indefinida o permanente. Así pues, la militancia política hace parte de las libertades personales y, en tal virtud, las normas jurídicas que regulan el ámbito de participación de los ciudadanos en la vida política e institucional del país deben encaminarse a la materialización de tales libertades.

Al respecto sostiene que, es propio de la libertad del ciudadano para el ejercicio de su participación en la conformación del poder político y del control político, adoptar la decisión de desafiliarse o renunciar a la condición de miembro activo de un partido o movimiento cuando éstos, como colectividades que son, no satisfacen sus expectativas o éstas se ven superadas por otras opciones políticas. En tal sentido, cualquier atadura en términos de libre afiliación o permanencia en los partidos o movimientos políticos riñe con el derecho fundamental a participar en el ejercicio del control político.

Así las cosas, nada se opone a que el legislador hubiese establecido que para el retiro de un partido o movimiento político con personería jurídica, en los casos en los cuales se ostenta la calidad de miembro de una corporación pública u otro cargo de elección popular, se haga una previa notificación y siempre y cuando se cumpla con las normas de la bancada a la cual se pertenece durante el ejercicio del cargo. Estas dos condiciones, explica, garantizan el derecho que tiene todo ciudadano a afiliarse o desafiliarse de un partido o movimiento, pero al mismo tiempo lo obliga a observar los postulados de su bancada por el tiempo que falte

para que se venza el período por el cual fue elegido como miembro de un partido o movimiento político.

Agrega que la disposición acusada no interfiere el régimen de inhabilidades consagrado en el ordenamiento jurídico. En efecto, la apreciación del demandante según la cual las inhabilidades inherentes a los diputados, en cuanto no pueden ser menos estrictas que aquellas que se predicen de los congresistas “no conllevan sanción alguna a partir de la vigencia de la norma cuestionada”, resulta ser equivocada por cuanto la disposición acusada permite a los candidatos que ostentan dignidades en las corporaciones públicas y a los que ocupan otros cargos de elección popular inscribirse para aspirar a un nuevo período por un partido o movimiento distinto de aquel que lo avaló en la elección anterior, de manera alguna interfiere o desconoce el régimen de inhabilidades, incompatibilidades o el conflicto de intereses que se predicen de los servidores públicos.

VI. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

A. 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.

B. Problemas jurídicos.

El ciudadano Germán Oswaldo Martínez Flórez demanda la inconstitucionalidad del último inciso del artículo 4º de la Ley 974 de 2005, por la supuesta vulneración de los artículos 1, 2, 4, 107, 108, 111, 112, 179-2, 197, 261 y 299 constitucionales.

Asegura el demandante que la disposición acusada, al disponer que no se incurrirá en doble militancia, bajo determinadas circunstancias, vulnera flagrantemente el artículo 107 constitucional según el cual “En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimientos políticos con personería jurídica”. De igual manera, desconocería lo dispuesto en el artículo 108 Superior indica que la norma

acusada vulnera la disciplina que deben tener los miembros de los partidos políticos “porque no tendría ninguna consecuencia el hecho de comportarse en contra de los intereses de los partidos o movimientos políticos, ya que la norma acusada dijo que en estos casos no podrá ser sancionado, dejando de esta forma sin sentido el régimen de bancadas.”

De igual manera, la doble militancia que según el demandante permite la disposición demandada, conduce a su vez a violar el artículo 111 Superior, por cuanto, “el candidato que se inscriba en unas elecciones por una agremiación política diferente a la que está representando en una corporación pública, bien podría utilizar los medios de comunicación que hacen parte del espectro electromagnético para difundir sus ideas en nombre de un partido o movimiento político por el que está inscrito, pero a la vez también podría utilizar este mismo medio para defender los intereses políticos de la colectividad que está representando, con su escaño, en la corporación pública”. Así mismo, conduciría a vulnerar el artículo 112 constitucional, ya que “cuando se pertenece a una bancada que respalda al ejecutivo de turno, no se podría ejercer libremente la función crítica de oposición que ha determinado el movimiento por el cual está inscrito”. Otro tanto sucedería con el artículo 179-2 constitucional, como quiera que la norma acusada permite que no sean sancionados los congresistas con la pérdida de investidura que incurran en doble militancia.

Aunado a lo anterior, en lo que concierne a la supuesta vulneración del artículo 299 Superior manifiesta el demandante que “En vista de que el artículo 299 de la Carta dijo que el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los diputados no podrán ser menos estricto que el señalado para los congresistas, también ellos están impedidos constitucionalmente para ser elegidos cuando se encuentren en la misma situación descrita en el artículo 179-2 de la Constitución, pero a la luz de la Ley 974, tampoco podrán ser sancionados por infringir esta disposición superior”.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Los diversos intervinientes, por el contrario, sostienen que con la interpretación acordada por el ciudadano a la norma acusada, se terminaría vulnerando el derecho fundamental que tiene el candidato de presentarse a una nueva elección por un partido o movimiento político distinto del que lo avaló para la primera.

El Consejo Nacional Electoral, por su parte, conceptúa en el sentido de que el demandante está haciendo una interpretación equivocada de la norma acusada, advirtiendo, en todo caso, que esta última debió haber sido tramitada como una ley estatutaria, ya que regula el funcionamiento de los partidos políticos.

A su vez, la Vista Fiscal comparte la opinión de quienes sostienen que la disposición acusada, antes que permitir la doble militancia, lo que realmente hace es garantizar el ejercicio de los derechos políticos de los aspirantes a las Corporaciones Públicas, en sentido de contar con la facultad para retirarse del partido que inicialmente avaló su candidatura. Así mismo, examinó el problema de sí la norma acusada estaba o no produciendo efectos jurídicos, concluyendo afirmativamente.

Una vez examinado en detalle el texto de la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Germán Oswaldo Martínez Flórez, la Corte considera que, con base en las líneas jurisprudenciales que ha sentado en la materia, el demandante únicamente estructuró un cargo de inconstitucionalidad contra el último inciso del artículo 4º de la Ley 974 de 2005, consistente en que la disposición acusada vulnera el artículo 107 Superior, ya que al permitir la doble militancia del miembro de la Corporación Pública o titular de un cargo de elección popular, vulnera la prohibición constitucional de pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político.

Ahora bien, en relación con la supuestas vulneraciones a los artículos 1, 2, 4, 108, 111, 112, 179-2 y 299 Superiores, la Corte considera que el demandante no estructuró unos verdaderos cargos de inconstitucionalidad, ya que los argumentos que presenta no ofrecen las necesarias claridad, especificidad, certeza, pertinencia y suficiencia, que le permitan a esta Corporación adelantar un examen de fondo sobre la norma acusada.

Así las cosas, el problema jurídico que se le plantea a la Corte es el siguiente: puede o no el legislador, sin que aquello constituya vulneración alguna del artículo 107.2 Superior, establecer que no incurrirá en doble militancia política, y por ende no podrá ser sancionado, el miembro de una Corporación Pública o el titular de un cargo de elección popular que se inscriba como candidato por un partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos diferente del que lo avaló en la elección anterior, a condición de que (i) haya mediado notificación oportuna a su anterior partido y (ii) siga cumpliendo con los deberes de la bancada de la cual hace parte.

En este orden de ideas, la Corte debe examinar un problema constitucional previo cual es si la disposición demandada, como lo sostiene la Vista Fiscal, puede o no ser examinada ya que está produciendo parcialmente efectos jurídicos. Posteriormente, en relación con el fondo del asunto, la Corte (i) analizará los antecedentes del tema del régimen de bancadas en el contexto de los debates que llevaron a la aprobación de la Reforma Política; (ii) examinará la confluencia de un sistema de gobierno secularmente presidencial con elementos propios de uno parlamentario; (iii) estudiará el concepto de la doble militancia política en el contexto

del Acto Legislativo 01 de 2003 y la prohibición del transfuguismo político; (iv) analizará las relaciones existentes entre el mandato programático, la estructura de los partidos y el funcionamiento de las bancadas en los términos de la Reforma Política; y (v) resolverá el cargo de inconstitucionalidad.

1. Asunto previo. La disposición legal acusada puede ser controlada por la Corte.

La Vista Fiscal conceptúa que la Corte es competente para examinar la constitucionalidad de la norma acusada por cuanto, si bien el artículo 21 de la Ley 21 de la Ley 974 de 2005 dispone que “La presente ley rige a partir del 19 de julio del año 2006 y deroga las normas que le sean contrarias”, también lo es que “se exceptúa el artículo transitorio”, disposición que, a su vez, establece efectos inmediatos en relación con la posibilidad que tienen los representantes a la Cámara para el período 2002-2006, para desafiliarse de los partidos o movimientos políticos a que pertenecen y afiliarse a otros hasta el 16 de diciembre de 2005.

Al respecto, la Corte considera que, a diferencia de los casos en los cuales resulta ser discutible su competencia debido a que se trata de artículos transitorios¹ o derogados tácita o expresamente, tales discrepancias no se presentan cuando se está ante una norma legal, válidamente expedida por el Congreso de la República pero cuya vigencia ha sido expresamente diferida en el tiempo, es decir, una disposición con vocación de producción de efectos jurídicos futuros. Así por ejemplo, la Ley 599 de 2000, promulgada el 24 de julio del mismo año, en cuyo último artículo dispuso que “Este Código entrará a regir un (1) año después de su promulgación”, fue objeto de control de constitucionalidad mediante las sentencias C- 330 de 2001, C- 581 de 2001 y C- 675 de 2001, providencias todas ellas proferidas antes de la entrada en vigor del nuevo Código Penal².

En este orden de ideas, la Corte es competente para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del último inciso del artículo 4º de la Ley 974 de 2005.

2. Antecedentes del tema del régimen de bancadas en el contexto de los debates que llevaron a la aprobación de la Reforma Política.

Un examen atento de los antecedentes del Acto Legislativo 01 de 2003 evidencia que, con la Reforma Política se perseguían los siguientes objetivos principales (i) fortalecer el sistema democrático; (ii) establecer condiciones más exigentes para la creación de partidos y movimientos políticos; (iii) listas únicas avaladas por estos últimos; (iv) cifra repartidora para

asignar curules; y (v) racionalizar la actividad del Congreso de la República mediante el establecimiento de un régimen severo de bancadas.

Así pues, sin lugar a dudas, la Reforma Política de 2003 se inscribe en la lógica que imperó en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, en el sentido de que el Congreso de la República debía ser reformado y fortalecido porque se trata de una Institución esencial e indispensable para que exista un Estado Democrático de Derecho, y esto es así, ya que en un sistema presidencial como el colombiano, el Congreso es el único peso capaz de equilibrar la distribución de poderes que favorece al Presidente de la República. De allí que la finalidad del constituyente de 1991 no fue aquella de castigar o debilitar la funciones de dicho órgano, sino por el contrario, el propósito fue el de fortalecer y aumentar sus competencias. En este sentido se explican figuras como los artículos 151 de la Constitución (iniciativa exclusiva en materia de leyes de facultades extraordinarias); 135.9 referente a la institución de la moción de censura, y sobre todo, las leyes especiales expresadas en los artículos 151 y 152, y otros. De igual manera, el Acto Legislativo 01 de 2003 tiene por finalidad fortalecer y racionalizar la actividad del Congreso de la República.

En tal sentido, en lo que concierne a los temas de la doble militancia y el funcionamiento en bancadas, el texto del “Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2002 Senado, por el cual se adopta una reforma política”, disponía que “Ningún candidato o elegido pertenecerá de manera simultánea a más de un partido o movimiento político”, y que, a su vez, “En ningún caso podrá la ley obligar la afiliación de los electores a los partidos y movimientos políticos para participar en las elecciones”³. De igual manera, el proyecto aludía al funcionamiento de las bancadas en el Congreso de la República, para efectos de adelantamiento de control político al Gobierno y la discusión del Plan de Desarrollo. Cabe agregar que para los ponentes del proyecto existía una clara relación entre la reducción del número de partidos políticos, la adopción de un umbral y el funcionamiento de bancadas, ya que “parece claro que si se requieren partidos fuertes que actúen en bancada, se requiere el umbral. Hablar de bancadas de uno o dos congresistas es regresar a la fragmentación”.⁴

A lo largo de los debates que tuvieron lugar en el seno de la Comisión Primera Constitucional del Senado⁵ se analizó el tema del funcionamiento de las bancadas y de las sanciones a imponer en caso de transfuguismo político. De hecho, se discutió la posibilidad de llegar hasta la pérdida de la curul para aquel congresista que actuase por fuera de los lineamientos fijados por su bancada⁶. De igual manera, se examinó la clara relación existente entre el establecimiento de listas únicas para las elecciones y el funcionamiento de las bancadas en el Congreso de la República.

El texto del proyecto de Acto Legislativo núm. 01 de 2002 fue aprobado en la Comisión Primera Constitucional del Senado el 16 de octubre de 2002, según Acta 10 de 2002 y

aparece publicado en la Gaceta del Congreso 103 del 11 de marzo de 2003, p. 33. En lo que se refiere a la afiliación de los ciudadanos a los partidos políticos se aprobó que “En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica”. De igual manera, fue aprobado que los miembros de las Corporaciones Públicas que resultaran elegidos a nombre o con el aval de un mismo partido o movimiento político deberían obrar como bancada dentro de la respectiva Corporación; que los miembros de la bancada debían siempre actuar de conformidad con los lineamientos adoptados democráticamente en el seno de la misma; e igualmente, que los estatutos internos de los partidos debían imponer sanciones por la inobservancia de los deberes de bancada, las cuales podrían llegar hasta la expulsión del mismo.

El día 28 de octubre de 2002, en la plenaria del Senado de la República, se dio inicio al debate en torno al proyecto de Acto Legislativo núm. 1 de 2002 Senado, el que continuó durante las sesiones de los días 29 y 30 de octubre de 2002. A lo largo del mismo, se discutió la posibilidad de conformar bancadas regionales y una especial para el Distrito Capital, e igualmente se insistió en la participación de las mismas en la aprobación del presupuesto. De 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.

La ponencia para primer debate del proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002- Senado y 136 de 2002- Cámara, en la Comisión Primera Permanente de la Cámara de Representantes se publicó, junto con el pliego de modificaciones, en la Gaceta del Congreso 540 de noviembre 22 de 2002. Durante la sesión del 25 de noviembre de 2002, la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dio debate al proyecto de reforma política, tal y como consta en el Acta núm. 010 de 2002, publicada en la Gaceta núm. 305 de 2003. A lo largo del mismo, 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.

La Cámara de Representantes en sesiones plenarias realizadas los días 9 y 11 de diciembre de 2002, aprobó el proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002- Senado y 136 de 2002- Cámara, habiendo sido publicado en la Gaceta del Congreso No. 592 del 16 de diciembre de 2002. En materia de bancadas, se aprobó un articulado según el cual los partidos o movimientos políticos o ciudadanos que tuvieran representación en el Congreso Nacional, las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y Distritales y las Juntas Administradoras Locales,

actuarían como bancadas en la respectiva Corporación en los términos que señale la ley. De igual manera se aprobó que los miembros de las bancadas, actuarían de conformidad con las decisiones y agendas democráticamente adoptadas al interior de las mismas en relación con el ejercicio de control político y las iniciativas que cursen en la corporación pública correspondiente o en algunas de sus comisiones y que los estatutos internos de los partidos y movimientos políticos podrían establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarían gradualmente hasta la expulsión.

Ya durante la segunda vuelta, se tiene que en la Gaceta del Congreso No. 146 del 3 de abril de 2003 se publicó la ponencia para primer debate del proyecto de Acto Legislativo No. 136 de 2002 Cámara 01 de 2002 Senado, acumulado con los proyectos de Acto Legislativo 03 y 07 de 2002. En dicho texto se deja claro que los propósitos fundamentales de la reforma política eran los siguientes: (i) fortalecimiento de los partidos políticos; (ii) financiación transparente de la política; (iii) fortalecimiento de la oposición; (iv) despolitización de la organización electoral; (v) acceso por méritos a la administración pública; (vi) fortalecimiento del control político; (vii) transparencia en corporaciones públicas e instrumentos contra la corrupción; y, (viii) racionalización de la labor legislativa.

Pues bien, en materia de bancadas, durante el debate en la Comisión se discutió, tal como consta en el Acta núm. 25 del 2 de abril de 2003, acerca de las sanciones que puede imponer las bancadas a aquellos miembros que se aparten de lo decidido en el seno de la misma, en especial, cuando se trate de asuntos de conciencia; de la independencia que le trae al Congreso de la República, frente al Gobierno Nacional, la implantación de un régimen de bancadas; e igualmente, acerca de la urgente necesidad de que los debates parlamentarios giraran sobre posiciones unificadas y no individuales. Posteriormente, el 8 de abril de 2003, tal y como consta en el Acta núm. 268, se continuó el debate sobre la reforma política, discusión durante la cual varios congresistas manifestaron su abierta oposición a la adopción del mecanismo del voto preferente por considerar que atentaba contra la esencia de la reforma y entorpecía el funcionamiento del régimen de bancadas.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Posteriormente, a lo largo del primer debate llevado a cabo en la Cámara de Representantes¹⁰, en materia de bancadas se plantearon principalmente los temas de la designación de sus portavoces, el cumplimiento de los deberes que impone la misma y las sanciones correspondientes en caso de desobediencia.

Finalmente, con ocasión del debate que se adelantó en la Plenaria de la Cámara de

Representantes¹¹ se insistió en la necesidad de racionalizar la actividad del Congreso de la República mediante la implantación de un régimen de bancadas severo que, de todas formas, no se opusiese a que cada congresista pudiese votar en conciencia determinados temas.

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 perseguido 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.

3. La confluencia de un sistema de gobierno secularmente presidencial con elementos propios de uno parlamentario.

Desde los albores de la República, el sistema de gobierno colombiano ha sido presidencial¹², en el sentido de la existencia de una acentuación de poderes a favor del Ejecutivo, en desmedro del Legislativo, tendencia que se ha acentuado en determinados períodos históricos.

En tal sentido, la Constitución de 1991 conservó, aunque con ciertos e importantes matices, el sistema presidencial de gobierno. Así, en el Presidente de la República confluyen las calidades de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa¹³; es elegido por sufragio universal, y su mandato deviene del pueblo; cuenta con una amplia facultad para designar a sus más inmediatos colaboradores¹⁴; dirige la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República¹⁵; conserva en todo el territorio el orden público y lo restablece donde fuere turbado¹⁶; provee a la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del territorio¹⁷; declara la guerra con permiso del Senado, o la hace sin tal

autorización para repeler una agresión extranjera¹⁸; conviene y ratifica los tratados de paz, de todo lo cual dará cuenta inmediata al Congreso¹⁹; permite, en receso del Senado, previo dictamen del Consejo de Estado, el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República²⁰; instala y clausura las sesiones del Congreso en cada legislatura²¹; sanciona las leyes²²; ejerce la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes²³; presenta un informe al Congreso, al iniciarse cada legislatura, sobre los actos de la Administración, sobre la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social, y sobre los proyectos que el Gobierno se proponga adelantar durante la vigencia de la nueva legislatura²⁴; crea, fusiona o suprime, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señala sus funciones especiales y fija sus dotaciones y emolumentos²⁵; suprime o fusiona entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley²⁶; modifica la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley²⁷; confiere grados a los miembros de la fuerza pública²⁸; vela por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decreta su inversión de acuerdo con las leyes²⁹; ejerce la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley³⁰; ejerce la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos³¹; celebra los contratos que le correspondan con sujeción a la Constitución y la ley³²; ejerce, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público, así mismo, sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles; organiza el Crédito Público³³; reconoce la deuda nacional y arregla su servicio³⁴; modifica los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas³⁵; regula el comercio exterior; y ejerce la intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos provenientes del ahorro de terceros de acuerdo con la ley³⁶; ejerce la inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas y para que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores³⁷; concede patente de privilegio temporal a los autores de invenciones o perfeccionamientos útiles, con arreglo a la ley³⁸; y expide cartas de naturalización, conforme a la ley³⁹. De igual manera, la Constitución dispone que para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores⁴⁰; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes⁴¹.

En este orden de ideas, se puede concluir que la figura del Presidente de la República es central, dada la calidad y cantidad de sus funciones constitucionales y por sus responsabilidades en relación con los demás poderes y órganos del Estado, además de recaer en él la función de impulso político. Cabe asimismo señalar que el carácter presidencial de nuestro sistema de gobierno se profundizó con la aprobación del Acto Legislativo 02 de 2004, mediante el cual se permitió la reelección presidencial inmediata.

Con todo, al mismo tiempo, en el texto de la Constitución de 1991 se hallan importantes matices a la rigidez del sistema presidencial de gobierno en aspectos puntuales tales como las limitaciones temporales al estado de excepción; la existencia de un control judicial sobre el decreto mediante el cual se declara el mismo, ejercido por una nueva instancia como lo es la Corte Constitucional⁴², así como la elección popular de gobernadores. Aunado a lo anterior, el constituyente de 1991 introdujo una figura propia de un sistema parlamentario de gobierno, que constituye un valioso instrumento para ejercer control político, como lo es la moción de censura.⁴³ En palabras de la Corte “El sistema de gobierno colombiano tal como quedó en la Constitución de 1991, puede calificarse de sui generis, pues como bien es sabido, se introdujo en él la figura de la moción de censura (Art. 135 Nums. 8o y 9o), que es, como se ha dicho, una de las notas que distingue al sistema parlamentario”.⁴⁴

Pues bien, de igual manera, un examen atento del Acto Legislativo 01 de 2003 evidencia la influencia de algunos elementos característicos de un régimen parlamentario⁴⁵ en nuestro tradicional sistema presidencial de gobierno. En efecto, con antelación a la Reforma Política, la Constitución no establecía la prohibición de la doble militancia ni disponía que los partidos y movimientos políticos tuviesen que incluir en sus respectivos estatutos internos sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte los miembros de sus bancadas, las cuales pueden llegar 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”.

Con todo, es preciso aclarar que, si bien el examen de dicha influencia foránea ayuda a comprender el funcionamiento de un régimen de bancadas, la misma debe ser entendida y aplicada dentro del contexto de la actual Constitución. El recurso al derecho comparado es, sin lugar a dudas, valioso en la medida en que facilita la comprensión de determinadas instituciones jurídicas; tanto más en cuanto nos encontramos en un mundo globalizado, en el cual son cada vez más frecuentes las recíprocas influencias entre los diversos ordenamientos jurídicos⁴⁶. Pero no por ello se puede olvidar que se trata tan sólo de un criterio auxiliar de interpretación y que lo determinante en materia de hermenéutica constitucional es partir del texto de la Carta Política colombiana y de la realidad que constituye el objeto de regulación.

4. El concepto de la doble militancia política en el contexto del Acto Legislativo 01 de 2003 y la prohibición del transfuguismo político.

El Acto Legislativo 01 de 2003 dispone que “En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento políticos con personería jurídica”⁴⁷. De igual manera, establece que los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político o ciudadano actuarán en ellas como bancada, en los términos señalados en la ley; que los estatutos internos de los partidos y movimientos políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se

aplicará el régimen de bancada y que se podrán establecer sanciones por inobservancia de las directrices señaladas por la misma, las cuales, gradualmente, podrán llegar hasta la expulsión del seno de la organización política, pudiendo incluir asimismo la pérdida del derecho al voto del congresista, diputado, concejal o edil por el resto del período para el cual fue elegido⁴⁸.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Así, el ciudadano es la persona titular de derechos políticos, y éstos a su vez se traducen, de conformidad con la Constitución, en la facultad de los nacionales para elegir y ser elegidos, tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares, cabildos abiertos, revocatorias de mandatos, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, promover acciones de inconstitucionalidad en defensa de la integridad y supremacía de la Constitución y, en fin, desempeñar cargos públicos. En tal sentido, el ciudadano es un elector, es decir, es titular del derecho a ejercer el sufragio, mediante el cual concurre en la conformación de las autoridades representativas del Estado. La calidad de elector no depende, en consecuencia, de la afiliación o no a un determinado partido o movimiento político, lo cual no obsta para que, el ciudadano pueda ser un simpatizante de un partido político⁴⁹.

A su vez, el miembro de un partido o movimiento político es aquel ciudadano que, de conformidad con los estatutos de éstos, hace parte formalmente de la organización política, situación que le permite ser titular de determinados derechos estatutarios, como es aquel de tomar parte en las decisiones internas, pero a su vez, le impone determinados deberes, encaminados a mantener la disciplina de la agrupación. En tal sentido, en términos de ciencia política, el miembro del partido o movimiento político es usualmente un militante⁵⁰.

Por último, el integrante de un partido o movimiento político que ejerce un cargo de representación popular es aquel ciudadano, que no sólo es miembro formal de una determinada organización política, que milita activamente en ella, sino que, merced al aval que recibió de la misma, participó y resultó elegido para ocupar una curul a nombre de aquél. En tal sentido, confluyen en este ciudadano las calidades de miembro de un partido o movimiento político, motivo por el cual debe respetar los estatutos, la disciplina y decisiones adoptadas democráticamente en el seno de aquél; y al mismo tiempo, al ser integrante de una Corporación Pública, deberá actuar en aquélla como integrante de una bancada, en pro de defender un determinado programa político. De tal suerte que, se trata de la categoría en la cual el ciudadano puede participar con la máxima intensidad posible en el funcionamiento de los partidos políticos modernos; correlativamente, es aquella donde se exige un mayor compromiso y lealtad con el ideario que se comprometió a defender.

Ahora bien, una vez realizadas las anteriores precisiones, entiende la Corte que la prohibición constitucional dirigida a los ciudadanos de pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica significa ser miembro de dos de ellos al mismo tiempo, es decir, encontrarse formalmente inscrito como integrante de aquéllos. Como lo ha considerado el Consejo de Estado, la interdicción pretende fortalecer a los partidos políticos, motivo por el cual le corresponde a éstos “ejercer mediante sus reglamentaciones internas el control y vigilancia para evitar que sus afiliados incurran en doble militancia, con las consecuencias que ello les acarrearía”⁵¹. De igual manera, el Consejo de Estado sostuvo que el derecho que la Constitución le reconoce a todos los nacionales de fundar y organizar partidos y movimientos políticos, al igual que aquel de afiliarse y retirarse de los mismos, implica “deberes y obligaciones referidos no sólo a los partidos y movimientos políticos, sino también a los ciudadanos que los conforman, por ello la prohibición de la doble militancia, establecida en el inciso segundo del artículo 107 de la C.N. reformado por el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2003”⁵².

En pocas palabras, la proscripción de la doble militancia apunta a consolidar partidos y movimientos políticos fuertes, en el sentido de evitar que determinados ciudadanos puedan llegar a interferir indebidamente en el funcionamiento de una organización política a la cual realmente no pertenecen, e igualmente, ejercer ciertos derechos estatutarios⁵³ reservados a quienes sí comparten una determinada ideología o programa político. Con todo, la Corte entiende que la prohibición constitucional dirigida a todos los ciudadanos de pertenecer simultáneamente a dos partidos o movimientos políticos con personería jurídica, no puede afectar, de manera alguna, el libre ejercicio del derecho al sufragio.

Por el contrario, la prohibición de la doble militancia presenta unas características propias cuando los destinatarios de la misma son los miembros de las Corporaciones Públicas o quienes son titulares de un cargo de elección popular, por cuanto, si bien se trata igualmente de ciudadanos que pertenecen a un determinado partido o movimiento político, están llamados a representar y a defender, organizados como bancada, una determinada ideología y un programa político en el seno de un órgano colegiado o desde el Gobierno nacional, departamental o municipal, según sea el caso. De allí que la interdicción constitucional de la doble militancia en estos casos, no solamente sea más severa, sino que trascienda el simple ámbito de regulación interna de los partidos políticos, para desplegar todo su sentido y efectos en el adecuado y racional funcionamiento de los órganos de representación popular. En otras palabras, desde un punto de vista formal, la mencionada prohibición busca evitar la pertenencia simultánea del elegido a dos partidos, movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, y por ende, a dos bancadas; desde una aproximación material, la interdicción conlleva a que el representante no ejerza activismo en defensa de los programas, idearios o ideologías de dos organizaciones políticas al mismo tiempo. Tal prohibición, por lo demás, tiene como corolario la sanción del “transfuguismo político”, fenómeno que afecta el normal desarrollo de la actividad del Congreso de la República, o en su caso, de las Asambleas

Departamentales, los Concejos Distritales y Municipales y las Juntas Administradoras Locales. Así pues, no se trata tan sólo de un asunto de lealtad para con la organización política que llevó al candidato a la curul, sino que está de por medio el racional funcionamiento de una Corporación Pública.

En efecto, las claras relaciones existentes entre los partidos políticos y la conformación y funcionamiento de los grupos parlamentarios explican el rechazo a la práctica del transfuguismo, entendido, en términos amplios, como una deslealtad democrática. En efecto, dicho fenómeno perverso, constante en partidos políticos latinoamericanos y que ha conducido a aquello que la doctrina denomina “electoral volatility”, denota en el elegido una falta de firmeza ideológica, debilidad de convicciones, exceso de pragmatismo y anteposición de intereses personales y egoístas sobre aquellos programas e ideario del partido político que lo llevó a ocupar un cargo de representación popular, y por supuesto, un fraude a los electores. Al respecto, Presno Linera explica que el transfuguismo consiste en que “una persona, afiliada o no a una formación política, que ha concurrido a las elecciones en una candidatura y que luego se marcha a un Grupo Parlamentario distinto de aquel que es expresión de su candidatura electoral, pues está asegurada en los Reglamentos Parlamentarios la vinculación entre los Grupos y las mencionadas candidaturas”⁵⁴. De tal suerte que dicho fenómeno ha de reconducirse a la actuación de los representantes en sede institucional, y por ende, no se presenta, en estricto sentido, en relación con el funcionamiento interno de los partidos políticos o respecto a la conducta de sus militantes. Así mismo, es necesario precisar que el rechazo que produce la práctica del transfuguismo político no puede ser entendido en términos absolutos, en el sentido de que igualmente resulte reprochable el comportamiento de quien, movido por sus íntimas convicciones ideológicas decida abandonar una agrupación política y vincularse a otra.

En este orden de ideas, las prohibiciones de la doble militancia, en el sentido de pertenecer simultáneamente a dos bancadas, y del transfuguismo político parten de entender que no se trata simplemente de una discrepancia entre el parlamentario y la formación política que avaló su candidatura en las anteriores elecciones o el grupo parlamentario surgido de aquélla, sino que su rechazo se apoya en el fraude que se le comete a los electores, quienes votaron por un determinado programa al cual se comprometió a defender el elegido mediante su bancada en una determinada Corporación Pública.

De igual manera, un adecuado entendimiento del fenómeno del transfuguismo, pasa por hacer brevemente referencia a los fines que se buscan con el establecimiento de un régimen de bancadas y a la manera como éstas se conforman en los sistemas parlamentarios y de carácter presidencial.

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. En consecuencia, fenómenos tales como la doble militancia y el transfuguismo político atentan gravemente contra la consecución de dichos fines perseguidos con la introducción de un régimen de bancadas en nuestro sistema político.

Al respecto cabe señalar que en los regímenes parlamentarios de gobierno, de igual manera, la doble militancia y el transfuguismo político se encuentran prohibidos⁵⁵. Otro tanto sucede en algunos sistemas presidenciales⁵⁶.

En este orden de ideas, la prohibición de la doble militancia se ubica como un elemento que pretende conducir a los representantes en un cuerpo colegiado a un respeto por un mandato programático. Así pues, así no esté prevista la revocatoria del mandato para los congresistas, no significa que no tengan un compromiso con sus electores.

En suma, en los términos de la Reforma Política queda claro que (i) un ciudadano no puede encontrarse afiliado, al mismo tiempo, a dos partidos o movimientos políticos con personería jurídica reconocida, caso en el cual el partido podría aplicarle sanciones disciplinarias, pero no significa, de manera alguna, que en un determinado caso el militante de un partido no pueda votar por otra organización política distinta a aquella que se encuentra afiliado; (ii) la implantación constitucional de un régimen de bancadas implica la prohibición tajante del transfuguismo político, entendido éste como el abandono, por parte del elegido y durante el tiempo que dura su mandato, del partido o movimiento político que le prestó su aval para alcanzar una curul en una Corporación Pública; (iii) el régimen de bancadas y la disciplina interna encuentran en la prohibición de la doble militancia un elemento fundamental; (iv) los estatutos y los programas del partido adquieren una mayor importancia, la disciplina y el sistema de bancadas no pueden, con todo, garantizar un cumplimiento estricto de aquéllos, pues no es posible un mandato imperativo, por la naturaleza de los cuerpos colegiados; y (v) el régimen de bancadas es incompatible con el hecho de que un elegido pueda, bien sea desde el punto de vista formal o material, pertenecer al mismo tiempo a dos partidos o movimiento políticos.

5. Mandato programático, estatutos de los partidos, toma de decisiones y régimen de bancadas.

El funcionamiento en bancadas tiene como objetivo racionalizar las labores del Congreso y de las Corporaciones de elección popular. En tal sentido, la prohibición de la doble militancia tiene como razón de ser la de servir de instrumento disciplinante para la existencia misma de las bancadas. Así, en principio, bancadas y doble militancia no dependen de la clase de mandato que se les conceda a los parlamentarios.

Sobre el particular, cabe señalar que si bien puede ser independiente la existencia de disciplina interna de los partidos mediante el funcionamiento de bancadas de la clase de mandato que se maneje, es necesario tener presente las relaciones existentes entre mandato parlamentario y funcionamiento de partidos, pues esta relación determina en buena parte la forma de ser de nuestro sistema democrático. De tal suerte que, para las Corporaciones de elección popular no puede hablarse de mandato imperativo, pues no está en los representantes de un partido concretar todo el programa, la razón de ser, la naturaleza de los órganos colegiados es la negociación, el consenso y la conclusión en la ley de las decisiones más próximas a un ideario. No puede exigírseles mandato imperativo, ni revocatoria del mandato.

Así las cosas, en el sistema actual, resultante de la reforma política y de la ley de bancadas, si bien no existen responsabilidades directas entre elector y representante por incumplimientos del mandato (no pueden existir), si existe un mecanismo para que los

elegidos actúen de manera armónica y cohesionada en torno a los intereses del partido, cual es, la prohibición de la doble militancia y el régimen disciplinario interno que hasta donde la dinámica política parlamentaria lo permite, debe orientar a los representantes a actuar de manera coherente con tal ideario político en que consiste el programa del partido.

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. Lo cual conduce a afirmar que “si los diputados son representantes de la Nación, lo son sólo por la mediación y mediatización de los grupos en tanto que exponentes parlamentarios de los partidos, en los que reside, en realidad, la representación de la soberanía nacional”⁵⁷.

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 mismo⁵⁸.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Se podría argumentar, a pesar de todo, que la conformación de un régimen de bancadas no puede conducir a desconocer el derecho político del elegido a fundar un nuevo partido político, a afiliarse a uno distinto o simplemente a desafiliarse de una organización política, derechos políticos igualmente consagrados constitucionalmente. Sin embargo, un examen de los antecedentes del Acto Legislativo 01 de 2003, del texto que finalmente fue aprobado, y del funcionamiento de las bancadas, conduce a afirmar, como se ha hecho, que se encuentra proscrita la doble militancia política, comportamiento que conduce a falsear la confianza del elector, a imposibilitar la realización del programa político que se comprometió a cumplir, a entorpecer el funcionamiento de las Corporaciones Públicas, y en definitiva, a atomizar la actividad política entre un universo de partidos políticos que no resultan ser representativos, resultados todos ellos contrarios a los propósitos que inspiraron la Reforma Política. En

consecuencia, el ejercicio de los mencionados derechos políticos no puede conducir a desvertebrar en la práctica el régimen de bancadas. En otras palabras, se presenta tan sólo una aparente contradicción entre el ejercicio de los derechos políticos y la prohibición de la doble militancia, interdicción constitucional esta última que de manera alguna impide la evolución del sistema político colombiano dentro de unos parámetros claros para el ejercicio de la actividad política.

6. Análisis del cargo de inconstitucionalidad planteado.

La norma legal acusada regula un caso en el cual no se incurriría en la prohibición constitucional de la doble militancia, y por ende, no se aplicarían las correspondientes sanciones por los respectivos partidos o movimientos políticos, para el caso específico de aquellos que siendo miembros de una Corporación Pública o titulares de un cargo de elección popular, deciden inscribirse como candidatos para un nuevo período por un partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos diferente de aquel que lo avaló en la elección anterior, a condición de que medie notificación oportuna y cumpla con los deberes de bancada de la cual hace parte.

El ciudadano demandante alega que, si bien la norma establece que el mencionado supuesto de hecho no se incurre en doble militancia, tal situación efectivamente sí se presenta, con lo cual se estaría violando el artículo 107 constitucional. Los intervinientes, al igual que la Vista Fiscal, no comparten la posición del demandante, en esencia, por que tal interpretación conduciría a desconocer el derecho político a crear partidos políticos, a afiliarse y desafiliarse de los mismos. La Corte acoge los argumentos de la demanda, por las razones que pasan a explicarse.

La disposición acusada parte del supuesto de hecho de que una persona, que ha sido elegida con el aval de un determinado partido para ejercer una curul en una Corporación Pública o es titular de un cargo de elección popular, decide cambiar de organización política y lanzarse para una segunda elección por esta última. Durante el tiempo transcurrido entre su inscripción como candidato para el nuevo certamen democrático y la realización de éste, efectivamente el elegido se encuentra militando, en los términos que se ha explicado in extenso en este fallo, en dos partidos o movimientos políticos. En efecto, la norma demandada dispone que la persona deberá seguir cumpliendo “con los deberes de bancada”, es decir, sigue vinculado a su partido originario, pero, al mismo tiempo, luego de haber notificado su retiro de aquél, perfectamente inicia su actividad política con un segundo partido de manera simultánea, sin que por ello pueda ser sancionado. La norma acusada, en consecuencia, no sólo permite la doble militancia política sino que constituye una flagrante invitación a incurrir en transfuguismo político, sin que dichos comportamientos puedan ser sancionados, y por ende, desconociendo todos los principios que inspiraron la adopción de la

Reforma Política. En efecto, así medie una “notificación oportuna”, término que por lo demás resulta ser extremadamente ambiguo e impreciso, y se le imponga al tránsfuga la obligación de seguir cumpliendo con los “deberes de la bancada a la cual pertenece” dichas previsiones no son de tal entidad que logren purgar de alguna manera la violación de la prohibición de la doble militancia, interdicción que de manera categórica establece la Constitución en su artículo 107 inciso 2, en el sentido de pertenecer simultáneamente a dos partidos o movimientos políticos con personería jurídica legalmente reconocida, sino que por que el contrario, sólo tratan de ocultar el acaecimiento de dicho fenómeno, pues seguirá siendo miembro del partido al que renuncia y simultáneamente sería candidato de otro. Incluso, podrían concurrir la condición de congresista y miembro de un partido y congresista electo por otro.

En efecto, como se ha explicado, el Acto Legislativo 01 de 2003 consagra (i) el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos y “la libertad de afiliarse a ello o de retirarse”; (ii) expresamente prohibió la doble militancia, en el sentido de que “En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento políticos con personería jurídica”; (iii) dispuso que “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 en éstas”; y (iv) señaló que, en ejercicio de sus autonomía, serían los estatutos internos de los partidos y movimientos políticos los que fijarían los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará el régimen de bancada “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”.

Como desarrollo de las anteriores disposiciones constitucionales, la Ley 974 de 2005 reglamentó la actuación en bancadas de los miembros de las Corporaciones Públicas y adecuó el Reglamento del Congreso a las mismas. Al respecto, es preciso señalar que no se adoptó la regla existente en algunos sistemas parlamentarios de contar con un número mínimo de representantes para conformar una bancada, sino que se prefirió la fórmula según la cual los miembros de las Corporaciones Públicas que fueron elegidos por mismo partido, movimiento, o grupo significativo de ciudadanos “constituyen una bancada en la respectiva Corporación”; e igualmente, se dispuso, a semejanza de los sistemas parlamentarios contemporáneos que “cada miembro de una Corporación Pública pertenecerá exclusivamente a una bancada”.

De igual manera, la Ley, luego de establecer cuáles son las facultades con que cuentan las bancadas, remite a los estatutos internos de los partidos políticos la responsabilidad de adoptar reglas especiales que conduzcan a articular el funcionamiento de las bancadas en las respectivas Corporaciones Públicas, quedando asimismo en los ámbitos de dichos estatutos

la responsabilidad de diseñar un régimen disciplinario severo pero basado en el principio de gradualidad, encaminado a garantizar el mantenimiento de la disciplina al interior de la bancada, mediante la imposición de sanciones.

Pues bien, a pesar de todas las previsiones constitucionales, el legislador decidió crear un mecanismo encaminado a permitirle a los elegidos soslayar temporalmente las disposiciones superiores, para permitirles incurrir en doble militancia y transfuguismo político, vulnerándose de esta manera el artículo 107 del Texto Fundamental.

En efecto, de manera tajante el artículo 107 Superior le prohíbe a todo ciudadano pertenecer simultáneamente a dos partidos o movimientos políticos con personería jurídica reconocida. La norma acusada, por el contrario, faculta a los elegidos a incurrir en dicha conducta por cuanto, como se ha explicado, la persona sigue actuando como miembro de la bancada del partido político que lo avaló y al mismo tiempo pertenece a la nueva organización política de la cual es candidato. En pocas palabras, milita en dos partidos de manera simultánea.

En suma, entre el tiempo que transcurre entre la notificación al partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos que inicialmente avaló al candidato, de la intención de presentarse para la próxima elección por una organización política distinta, y el certamen democrático, la persona está militando en ambos partidos, como quiera, de una parte, sigue cumpliendo con los deberes de la bancada de aquel por el cual resultó electo, y de otra, pertenece al partido que avala como candidato para una nueva elección, con lo cual, como se explicó, se vulnera claramente el artículo 107 Superior, motivo por el cual la norma será declarada inexecutable.

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

Declarar INEXEQUIBLE, la expresión “No incurrirá en doble militancia, ni podrá ser sancionado el miembro de Corporación Pública o titular de un cargo de elección popular que se inscriba como candidato para un nuevo período por un partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos diferente del que lo avaló en la elección anterior, siempre y cuando medie notificación oportuna y cumpla con los deberes de la bancada, de la cual hace parte”, del artículo 4º de la 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

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 En efecto, esta Corte se ha declarado inhibida para pronunciarse de fondo en múltiples ocasiones, precisamente por encontrar que las disposiciones transitorias acusadas dejaron de producir efectos jurídicos en el ordenamiento colombiano. Entre otras, se encuentran las sentencias C-350 de 1994, C-685 de 1996, C-1373 de 2000, C-992 de 2001, C-757 de 2004.

2 Aunado a lo anterior, es preciso tener en cuenta que, el último artículo de la ley mediante la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las Corporaciones Públicas y se adecua el Reglamento del Congreso a las mismas, establece que entrará a regir a partir del 19 de julio de 2006, salvo lo dispuesto en el artículo transitorio, el cual establece lo siguiente: “Artículo 20 transitorio. Para todos los efectos legales y presupuestales, autorícese por una sola vez para que los Representantes a la Cámara elegidos para el período legislativo 2002- 2006, si así lo deciden, puedan desafiliarse de los movimientos o partidos que los avalaron y se afilien a otros movimientos o partidos políticos”. La norma acusada, asimismo, regula lo concerniente a la inexistencia de doble militancia cuando quiera que un miembro de una Corporación Pública o el titular de un cargo de elección popular se desafilie del partido o movimiento político que lo avaló en la elección anterior, y decida inscribirse para la nueva elección por otro partido o movimiento político. De tal suerte que el artículo 20 transitorio, al facultar a los Representantes a la Cámara elegidos para el período 2002- 2006 para desafiliarse, por una sola vez, de los partidos o movimientos políticos que los avalaron, es una norma especial vinculada estrechamente con la figura regulada, de manera mucho más amplia, en la disposición legal acusada, referida ésta a los efectos jurídicos del cambio de afiliación de partido o movimiento político. En otros términos, la vigencia del artículo 20 transitorio de la Ley 974 de 2005 implica necesariamente aquella del último inciso del artículo 4 de aquélla.

3 Gaceta del Congreso núm. 344 del 20 de agosto de 2002.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

5 Gaceta del Congreso núm. 103 de 2003.

6 Al respecto, el Senador Rodrigo Rivera Salazar explicaba “Creemos honorables Senadores y Señor Presidente que si no se le atribuye dicha consecuencia estaríamos premiando el lentejismo o premiando el transfuguismo político, permitiendo que alguien, que ya no va a ser elegido por su partido, porque las normas que estamos aprobando impiden que alguien sea elegido en una única curul”, en Gaceta del Congreso núm. 103 de 2003.

7 Actas nos. 18, 19 y 20, de 28, 29 y 30 de octubre de 2002. Gacetas 479, 509 y 526 del 8, 18 y 20 de noviembre de 2002.

8 Gaceta núm. 215 de 2003

9 Gaceta núm. 221 de 2003.

10 Gaceta del Congreso núm. 220 de 2003.

11 Gaceta 271 del 11 de junio de 2003.

12 La doctrina francesa acuñó otro término, "sistema presidencialista", para diferenciar los sistemas políticos latinoamericanos del estadounidense. Ya en 1901, la Revista *Le temps* utilizaba dicha expresión para referirse al Brasil, con una tonalidad negativa: el presidencialismo evoca siempre un desequilibrio en el seno de los poderes públicos, o en todo caso, la aplicación no conforme al esquema presidencial. Ver al respecto, Richard Moulin, "Le présidentielisme et la classification des régimes politiques", París, L.G.D.J., 1978.

13 Artículo 189 de la C.P.

14 En los términos del artículo 189 constitucional el Presidente de la República nombra a los Ministros, Jefes de Departamento Administrativo, agentes diplomáticos y consulares, nombra a los presidentes, directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales y a las personas que deban desempeñar empleos nacionales cuya provisión no sea por concurso o no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según la Constitución o la ley

15 Artículo 189, numeral 3º de la C.P.

16 Artículo 189, numeral 4º de la C.P.

17 Artículo 189, numeral 6º de la C.P.

18 *Ibidem*.

19 *Ibidem*.

20 Artículo 189, numeral 7º de la C.P.

21 Artículo 189, numeral 8º de la C.P.

22 Artículo 189, numeral 9º de la CP.

23 Artículo 189, numeral 11 de la CP.

24 Artículo 189, numeral 12 de la CP.

25 Artículo 189, numeral 14 de la CP.

26 Artículo 189, numeral 15 de la CP.

27 Artículo 189, numeral 16 de la CP.

28 Artículo 189, numeral 19 de la CP.

29 Artículo 189, numeral 20 de la CP.

30 Artículo 189, numeral 21 de la CP.

31 Artículo 189, numeral 22 de la CP.

32 Artículo 189, numeral 23 de la CP.

33 Artículo 189, numeral 24 de la CP.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

35 Ibídem.

36 Ibídem.

37 Artículo 189, numeral 26 de la CP.

38 Artículo 189, numeral 27 de la CP.

39 Artículo 189, numeral 28 de la CP.

40 Artículo 296 de la C.P.

41 Ibídem.

42 C- 802 de 2002.

43 Art. 135.9 de la C.P.

44 C- 198 de 1994.

45 En tal sentido, cabe señalar que en el sistema político inglés, el papel del partido mayoritario en el Parlamento es mantener en el poder al Gabinete, ayudándole a realizar el mandato parlamentario. La característica esencial del Gobierno de Gabinete es que debe contar con la confianza de la mayoría del Parlamento. Así pues, es conditio sine qua non para que el partido mayoritario cumpla con su papel de apoyar al Gabinete, que los parlamentarios estén sometidos a un estricto control del partido y funcionen como bancada. A su vez, el partido minoritario se organiza de igual manera con la misión de ejercer un control político desde el "Shadow Cabinet", con el propósito de convencer a la opinión pública de reemplazar en las próximas elecciones al partido en el poder. En palabras de Lowell en su obra "Government of England", la expresión "her Majesty`s opposition", encarna la situación en la que se encuentra un partido que, desde la oposición, se encuentra preparándose para entrar a desempeñar la función de Gobierno "sin que por ello se produzca conmoción en las tradiciones políticas de la Nación". Y es que un sistema parlamentario se basa en el principio de contar con un Gobierno que goza con el apoyo de una mayoría parlamentaria y una minoría organizada en bancada, respetada, representativa, que constituye una alternativa de gobierno. Ver al respecto, Juan Ferrando Badía, Regímenes

políticos actuales, Tecnos, Madrid, 2003, p. 183; Amery en “La naturaleza del Gobierno Parlamentario británico”, Londres, 1985.; Herber Morrison, Gobierno y Parlamento, Oxford University Press, 1964. En el mismo sentido, J.A.G. Griffith, Parlamento, funciones, práctica y procedimientos, Sweet and Maxwell, Londres, 1989.

46 William Twining, Derecho y globalización, Bogotá, Universidad de los Andes, 2002.

47 Artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2003.

48 Artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2003.

49 El simpatizante, en términos de Duverger, es más que un elector pero menos que el miembro formal de un partido político. En tal sentido, “un elector que declara su voto no es ya un simple elector; comienza a convertirse en simpatizante”⁴⁹. Pero, a su vez, “el simpatizante es menos que un miembro. Su adhesión al partido no está consagrada por los lazos oficiales y regulares de su compromiso firmado o inscripción”, en Maurice Duverger, Los partidos políticos, Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 130. En igual sentido, la Enciclopedia de la Política define al simpatizante como “quien, no siendo afiliado, manifiesta permanentemente su acuerdo con el partido y con su línea política. Usualmente vota por los candidatos del partido y participa en manifestaciones públicas a favor del mismo”, en Enciclopedia de la Política, Fondo de Cultura Económica, México, 1990, p. 1050.

50 La noción de militante, explica Duverger, varía según se trate de partidos de masas o de cuadros. En el primero de los casos, el militante es un miembro activo, forma parte del núcleo de cada grupo de base del partido, descansando sobre él la esencia de la labor desarrollada por la agrupación política; en el segundo, la noción de militante se confunde con la de miembro del partido. Así pues, el militante se caracteriza por ser miembro del partido, asegura su organización y funcionamiento, participando en su financiación. En igual sentido, la Enciclopedia de la Política define al militante como aquel “miembro activo de un partido político”.

51 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 1º de octubre de 2004, M.P. Camilo Arciniegas Andrade. Actor: Saúl Villar Jiménez. Demandado: Luis Fernando Olivares Rodríguez.

52 *Ibíd.*

53 Juan Martínez Veloz, “Los derechos de los militantes y de la democracia interna de los partidos políticos”, en Partidos Políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas, UNAM, México, 2002.

54 Miguel A. Presno Linera, Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia, Madrid, Ariel, 2000, p. 183.

55 Así pues, la prohibición del transfuguismo suele ser de orden legal, pero, en algunos casos, lo es de carácter constitucional. En tal sentido, por ejemplo, la Constitución Portuguesa de 1976, en su artículo 163.1, dispone que “pierden el mandato los diputados

que se inscriban en un partido distinto de aquel por el cual se hayan presentado en las elecciones". De igual manera, en España, el Reglamento del Congreso de los Diputados, establece los requisitos de conformación y el funcionamiento de los grupos parlamentarios, en Francisco Fernández Segado, El Sistema Constitucional Español, Madrid, 1992. En tal sentido, el artículo 23.2 prohíbe que miembros de un mismo partido puedan constituir grupos separados. En el mismo sentido, se excluye la constitución de un grupo por parte de los diputados que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hubiesen enfrentado ante el electorado. Un Diputado tampoco puede pertenecer a más de un grupo parlamentario, en los términos del artículo 25.2 del Reglamento Interno del Congreso de los Diputados. Así mismo, se exige para la conformación de un grupo parlamentario un número no inferior a 15 diputados, si bien podría conformarse con un mínimo de cinco de ellos, siempre que sus formaciones políticas hubiesen obtenido, al menos, el 15% de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado sus candidaturas, e igualmente, cada grupo parlamentario contará con un portavoz, diputados que, a su vez, conforman la denominada "Junta de Portavoces". En cuanto a las relaciones entre los grupos parlamentarios y los partidos políticos se puede sostener, siguiendo a la doctrina italiana, que si bien se trata de entidades formalmente separadas, "políticamente se puede afirmar que el grupo político en el seno de la Asamblea Legislativa coincide perfectamente con el partido o fuerza electoral del que proviene, resultando sus fines paralelos", en Federico Mohrhoff, Trattado di Diritto e procedura parlamentare, Roma, 1984. Así pues, el fin utilitario que cumplen los grupos para los partidos políticos consiste en la defensa de sus postulados programáticos mediante convenientes acciones parlamentarias, en José María Morales Arroyo, Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p.270.

56 Así por ejemplo, el Reglamento del Congreso de Guatemala dispone en su artículo 47 "En ningún caso pueden constituir bloque legislativo separado diputados que pertenezcan a un mismo partido político. Ningún diputado podrá pertenecer a más de un bloque legislativo"

57 Manuel García Pelayo, Obras Completas, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 2013.

58 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.