

REFORMA POLITICA-Finalidad

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

REGIMEN DE BANCADAS-Alcance de la expresión “asuntos de conciencia” como excepción a la actuación en bancadas

Las bancadas encuentran un límite en el derecho - de configuración reglamentaria - de sus miembros, de votar individualmente los asuntos de conciencia definidos por el propio partido o movimiento. En este sentido cabe indicar que cuando la Carta se refiere a los “asuntos de conciencia” no se está limitando exclusivamente a las cuestiones que pueden dar lugar a la objeción de conciencia de que trata el artículo 18 de la Carta. Compete a cada partido o movimiento, en virtud de su autonomía, definir los asuntos de conciencia que queden eximidos del régimen de bancadas. En este sentido, la reforma se sitúa en un punto intermedio entre el régimen liberal clásico de representación individual y el sistema fuerte de partidos que no da espacio a la acción individual de la persona que ha sido popularmente elegida para pertenecer a una de las corporaciones públicas.

REGIMEN DE BANCADAS-Autonomía del partido o movimiento político para definir los “asuntos de conciencia” que quedan eximidos de dicho régimen

A partir de la reforma política introducida por el constituyente mediante el Acto Legislativo 01 de 2003, se consagró la regla general de funcionamiento de las corporaciones públicas en bancadas políticas (art. 108 C.P.), con la finalidad de promover la racionalización y eficiencia en el trabajo de estas corporaciones y el fortalecimiento y modernización de los partidos y movimientos políticos. No obstante el constituyente estableció una excepción a ese funcionamiento colectivo, al autorizar la no aplicación del régimen de bancadas a los asuntos de conciencia, en los que pueden actuar individualmente los miembros de las corporaciones de elección popular. De acuerdo con lo prescrito en la norma constitucional citada (art. 108 C.N.), los asuntos de conciencia deben ser determinados en los estatutos de los partidos y movimientos políticos. En este sentido, en ejercicio de la autonomía de que gozan los partidos y movimientos políticos, el establecimiento de las reglas de juego en esta materia debe hacerse al interior de estas organizaciones de manera autónoma y democrática, sin que tengan que sujetarse a unos parámetros preestablecidos por el legislador. No obstante, dichos asuntos deben responder razonablemente, a cuestiones típicas de conciencia,

consideradas y definidas como tales en otras disciplinas o ciencias.

REGIMEN DE BANCADAS-Excepción a la actuación en bancadas/REGIMEN DE BANCADAS-Norma que deja en libertad a sus miembros para votar de acuerdo a criterio individual cuando median razones de conveniencia política, trámite legislativo o controversia regional es inconstitucional

La ley demandada según la cual los congresistas pueden votar según su criterio individual cuando así lo consideren las correspondientes bancadas en virtud de razones de "conveniencia política, de trámite legislativo o de controversia regional", como excepciones a la actuación en bancada, resultan violatorias del mandato constitucional. En efecto, de una parte corresponde a cada partido o movimiento definir los asuntos de conciencia que no se sujeten al régimen de bancadas. De otro lado, la generalidad y ambigüedad de la cláusula demandada convierte prácticamente en regla general la excepción de actuación individual de los miembros de las corporaciones públicas. En efecto, las "razones de conveniencia política, trámite legislativo o controversia regional" cubren casi todo el espectro de las decisiones que deben ser adoptadas al seno de las corporaciones públicas y por ello permiten un amplio margen de discrecionalidad de los partidos y movimientos políticos que hacen nugatorios los propósitos de la reforma política contrariando abiertamente el artículo 108 superior.

Referencia: expediente D-6239

Demanda de inconstitucionalidad contra la expresión , o de aquellos en los que, por razones de conveniencia política, de trámite legislativo o controversia regional en el caso de la Cámara de Representantes, los miembros de las bancadas decidan no adoptar una decisión única del inciso segundo del artículo 5 de la Ley 974 de 2005

Actor: Guillermo Otálora Lozano

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.

Bogotá, diez y nueve (19) de octubre de dos mil seis (2006).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia.

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Guillermo Otálora Lozano, demandó la expresión, “o de aquellos en los que, por razones de conveniencia política, de trámite legislativo o controversia regional en el caso de la Cámara de Representantes, los miembros de las bancadas decidan no adoptar una decisión única” del inciso segundo del artículo 5 de la Ley 974 de 2005.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma parcialmente demandada según fue publicada en el Diario Oficial No. 45.980 de 25 de julio de 2005.

LEY 974 DE 2005

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

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 adecúa el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

(...)

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

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

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

III. LA DEMANDA

Señala el ciudadano demandante que la disposición “o de aquellos en los que, por razones de conveniencia política, de trámite legislativo o controversia regional en el caso de la Cámara de Representantes, los miembros de las bancadas decidan no adoptar una decisión única” viola los artículos 1, 108 y 133 de la Constitución y por lo tanto debe declararse inconstitucional. Funda su acusación en los siguientes argumentos.

El actor parte de considerar que según el artículo 108 de la Constitución, los miembros de las corporaciones públicas de elección popular deben actuar en forma de bancadas, salvo en los asuntos de conciencia a los cuales no se aplicará este régimen. Sin embargo, recuerda que el régimen de bancadas debe someterse a “los términos que señale la ley.” Se pregunta entonces si esta remisión a la ley autoriza al legislador a ampliar las excepciones al régimen de bancadas dispuesto por la Constitución, incluyendo los asuntos de que trata el aparte demandado de la Ley 974 de 2005. En su criterio, por las razones que se explican adelante, el legislador no cuenta con esta autorización.

Según el actor, el Acto Legislativo 01 de 2003 que modificó el artículo 108 de la Constitución efectuó una importante reforma política que buscó fortalecer los partidos políticos y garantizar la autonomía del legislativo frente a la influencia del Gobierno. Para esto dispuso que los partidos políticos deberán actuar de forma unificada en sus votaciones. Sin embargo, esta misma disposición estableció la objeción de conciencia como única excepción al régimen de bancadas, de tal forma que para aquellos asuntos de conciencia las bancadas podrán dejar en libertad a sus miembros para votar de forma individual. No conceder esta excepción, a juicio del actor, “implicaría desconocer la dignidad humana de la persona que funge como legislador, al eliminar el alcance del artículo 18 para esta por el hecho de ser miembro de un cuerpo colegiado de elección popular.” El accionante considera que la disposición demandada introduce otro tipo de excepciones a éste régimen, como “aquellos asuntos de conveniencia política y trámite legislativo o controversia regional”, que a su juicio, no tienen relación estricta con los asuntos de conciencia, y por lo tanto, amplían ésta excepción de forma contraria a la Constitución.

Considera el demandante que la disposición demandada utiliza expresiones ambiguas como: “(...) razones de conveniencia política, [o] de trámite legislativo (...)” que permiten un amplio margen de discrecionalidad para que los partidos políticos en sus estatutos, dejen en libertad a sus miembros al momento de la votación. Señala que autorizar a los partidos políticos para dejar en libertad a sus miembros en estos casos haría nugatorios los objetivos que se propuso la reforma constitucional, vulnerando así el artículo 108 de la Constitución que dispuso: “[l]os miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político o ciudadano actuarán en ellas como bancada.”

Por otra parte, afirma el accionante que establecer como excepción al régimen de bancadas asuntos de “controversia regional” vulnera el artículo 1 de la Constitución que dispone que Colombia está organizada “en forma de República unitaria”, y en consecuencia, los miembros del Congreso representan a todo el país y no al departamento o región por la cual fueron elegidos. Asimismo, señala que el artículo 133 de la Constitución obliga a los miembros de los cuerpos colegiados a actuar “consultando la justicia y el bien común” sin que se disponga que los Congresistas deban representar de forma exclusiva los intereses de un departamento

específico, en detrimento de los otros.

Concluye el actor reafirmando que el Acto Legislativo 01 de 2003 estableció como regla general la votación por bancadas. Sin embargo, dispuso como única excepción la objeción de conciencia “núcleo esencial del derecho consagrado en el artículo 18 superior.” Por lo tanto, considera que todas las excepciones adicionales que no tienen relación alguna con el derecho a la libertad de conciencia son contrarias a la Constitución. En consecuencia, solicita que se declare inexecutable el aparte demandado del inciso segundo del artículo 5 de la ley 974 de 2005.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Consejo Nacional Electoral

El Consejo Nacional Electoral considera que el trámite dado a la ley 974 de 2005 no fue el adecuado, en la medida en que se tramitó como una ley orgánica, cuando “debió surtirse como ley estatutaria”. A pesar de esta consideración de tipo procedimental, examina cada uno de los cargos de la demanda para concluir que las expresiones demandadas no vulneran la Constitución.

En su criterio, la disposición demandada se encargó de desarrollar, con fundamento en la potestad legislativa de que goza el Congreso, la reforma constitucional introducida por el Acto Legislativo 01 de 2003 que modificó los artículos 107 y 108 de la Constitución Política. En este sentido, encuentra que el artículo 108 de la Constitución autorizó al legislador para que reglamentara el llamado régimen de bancadas, es decir, la actuación de los partidos políticos en forma de bancadas. Por esta razón y en desarrollo de su potestad legislativa, la ley 974 de 2005 introdujo una serie de excepciones a esta forma de actuación. Como resulta claro de la disposición demandada, la Ley autorizó a los miembros de los partidos políticos a “votar en forma independiente, por tratarse de asuntos de conciencia, de conveniencia política, de trámite legislativo o controversia regional para los miembros de la Cámara de Representantes.”.

Indica el interviniente que la norma demandada, en todo caso, respeta la autonomía de las organizaciones políticas para adoptar las decisiones que deben ser acatadas por cada uno de sus miembros. Sin embargo, el legislador autorizó a estas organizaciones a liberar a sus

miembros del voto en bancada, en las tres condiciones mencionadas. En su criterio, la regulación de las excepciones al régimen de bancadas “logra el equilibrio entre las obligaciones como ser humano y como miembro de una bancada, de los integrantes de las Corporaciones Públicas.”

En relación con la excepción “o controversia regional en el caso de Cámara de Representantes” recuerda que si bien la Cámara de Representantes conforma una entidad del orden nacional, dicha corporación es elegida por cada una de las circunscripciones territoriales, es decir, por los Departamentos, y el Distrito para el caso de Bogotá y cinco de sus miembros son elegidos por una circunscripción Nacional Especial. De tal forma que atendiendo a la elección de esta corporación, es necesario que sus miembros protejan los intereses de cada una de las comunidades que los eligió, ya que como representantes de los ciudadanos adquieren “obligaciones y responsabilidades propias de su investidura, de acuerdo con lo previsto en el artículo 133 de la Constitución Política.” Por lo tanto, el legislador tomando en consideración la organización territorial de la República de Colombia, reconoció que cada región demanda una serie de necesidades territoriales propias. De tal forma que en asuntos de esta naturaleza es preciso que se permita votar en forma individual a los miembros de la Cámara de Representantes.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Agrega el Consejo Nacional Electoral que la norma demandada tiene como fundamento constitucional los artículos 106, 107 y 108 de la Constitución, al reconocer la obligación que tienen los miembros de las corporaciones públicas de emitir sus votaciones de forma unificada de acuerdo a los términos fijados por la ley y las decisiones democráticamente adoptadas por las bancadas. Sin embargo, la ley estableció una serie de excepciones específicas, en las cuales los miembros de las Corporaciones Públicas podrán ser liberados del voto en bloque, siempre y cuando el movimiento o partido respectivo cumpla con los siguientes requisitos: “i) Que se decida democráticamente, por los miembros de la misma (bancada); ii) Que conste por escrito: es decir en acta de reunión de bancada; iii) Que se trate de un asunto de conciencia, conveniencia política, trámite legislativo, o controversia regional en el caso de la Cámara de Representantes.” Ahora bien, de conformidad con la Constitución y la ley, los estatutos de cada partido político establecerán aquellos aspectos que se enmarcan dentro de las situaciones que establece el inciso segundo del artículo 5 de la ley 974 de 2005, “con base en la libertad de autodeterminación y el principio democrático, que rige en un Estado Social de Derecho.”

En consecuencia, por las razones expuestas, el Consejo Nacional Electoral solicita que se declare la constitucionalidad de la expresión “por razones de conveniencia política, de trámite legislativo o controversia regional en el caso de la Cámara de Representantes” como quiera que no es una disposición contraria al ordenamiento constitucional y, especialmente, porque es “una herramienta para el fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos.”

2. Intervención de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario

El ciudadano Alejandro Venegas Franco, actuando en su calidad de Decano de la facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, intervino en este proceso con el fin de coadyuvar la petición de inconstitucionalidad realizada por el demandante.

El interviniente considera que el artículo 108 de la Constitución únicamente autoriza a los partidos políticos para que en sus estatutos definan aquellos asuntos que puedan ser votados individualmente por razones de conciencia, autorización que no fue conferida al legislador.

Por otra parte, señala que el artículo 18 de la Constitución dispone que “nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias ni compelido a revelarlas ni obligado a actuar en contra de su conciencia.”. En este sentido, la Constitución reconoce que, en un régimen democrático, pluralista y participativo la libertad de conciencia debe ser respetada, “puesto que ninguna democracia puede tenerse auténtica y completa si en ella se desconoce o se menosprecia el derecho de todo ser humano a seguir su propio sentido ético: a no traicionar esa voz apremiante que le dicta, desde su interior, la regla del comportamiento”¹

Señala que el derecho consagrado en el artículo 18 de la Carta es un derecho fundamental de aplicación inmediata, y que además es reconocido por el derecho internacional de los derechos humanos (artículo 12 de la Convención Americana Sobre los Derechos Humanos). No obstante, reconoce que no existen derechos absolutos, y que la libertad de conciencia debe estar limitada, como lo dispone el artículo 29.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, por “el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás y las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.” En esa medida, no es lícito ni admisible invocar un juicio moral de la razón para “hacer daño a otro, para ir más allá de los linderos normales del ejercicio de la libertad, para introducir en el seno de la sociedad el desorden, la perturbación y el desasosiego, o para empujarla a la disolución y a la ruina.” Indica que las anteriores consideraciones han sido acogidas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional en sus sentencias T-1059/01 y T-332/04.

En esta medida concluye que ni las razones de conveniencia política o de trámite legislativo ni las de controversia regional son asuntos en los cuales esté involucrada la libertad de conciencia. En consecuencia, el legislador no puede pretender que esta clase de asuntos sean excluidos del régimen de bancadas por parte de los miembros de los partidos o movimientos de las corporaciones públicas. Asimismo, considera que tampoco le es

permitido a los partidos políticos incluir dentro de sus estatutos este tipo de razones como asuntos de objeción de conciencia, por no estar amparados por este derecho fundamental.

3. Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia

Los ciudadanos Carlos Ariel Sánchez Torres y Jaime Vidal Perdomo actuando en representación de la Academia Colombiana de Jurisprudencia intervinieron en el proceso con el fin de defender la disposición demandada.

Luego de estudiar tanto la norma demandada como las disposiciones constitucionales que a juicio del demandante son infringidas, los intervinientes concluyen que no existe desconocimiento alguno de las normas constitucionales. A su juicio, “el Congreso tiene la cláusula general de competencia en materia legislativa.”, razón por la cual, en ejercicio de sus facultades, bien puede establecer los casos en los cuales no opera la disciplina de bancadas. Finalmente indican que la función de control de constitucionalidad consiste en la comparación del texto demandado con la Constitución, sin que sea posible pronunciarse sobre la constitucionalidad de “juicios sobre expresiones o aspectos no contenidos en la norma demandada como lo pretende el actor.”

V. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador General de la Nación solicitó a la Corte la declaratoria de inexecutable del inciso demandado del artículo 5 ley 974 de 2005 que dispone: “(...) o de aquellos en los que, por razones de conveniencia política, de trámite legislativo o de controversia regional en el caso de la Cámara de Representantes, los miembros de las bancadas decidan no adoptar una decisión única”. Fundamentó su petición en las razones que se resumen a continuación.

En primer lugar, considera que la ley 974 de 2005 no recibió el trámite requerido por la Constitución, pues su aprobación se hizo a través del procedimiento establecido para las leyes ordinarias, sin embargo, dicha ley debió ser aprobada como una ley orgánica. Adicionalmente, el procurador estudió el contenido material de la norma parcialmente demandada para concluir que esta debe ser declarada inexecutable también por razones sustanciales.

En su criterio, la Constitución sólo autoriza al congresista a votar de manera individual cuando se trate de un asunto de conciencia. A este respecto y a partir de un análisis de la jurisprudencia constitucional sobre el tema, encuentra que el derecho a la libertad de conciencia “es el derecho que tiene toda persona para actuar en consideración a sus propios parámetros sin que puedan imponérsele actuaciones que estén en contra de su razón (...) se trata de una regla subjetiva de moralidad, en lo que tiene que ver con lo que cada persona considera correcto o incorrecto. La libertad de conciencia implica la libertad del individuo de autodeterminarse y de no ser compelido a obrar contrariamente a su determinación.”. Según la Vista Fiscal, la libertad de conciencia es un derecho que únicamente se ejerce de manera individual, en la medida en que “la conciencia a la que se refiere la libertad constitucionalmente protegida, es la conciencia subjetiva, o mejor, la regla subjetiva de moralidad. No se trata pues de la protección abstracta de un sistema moral determinado, o de una regla objetiva de moralidad.” Agrega que la libertad de conciencia que protege la Constitución no es un derecho que se reserve únicamente a la esfera interna del individuo, sino que “trasciende a los comportamientos del individuo en la sociedad.”

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Encuentra el Procurador que el Acto Legislativo 01 de 2003 reformativo del artículo 108 de la Carta Política estableció los asuntos de conciencia como una excepción al régimen de bancadas que, en concepto del Procurador refleja “el derecho constitucional de objeción de conciencia.”. Dicho derecho habilita a los congresistas para que en cuestiones de conciencia puedan apartarse de la decisión unificada de su bancada y tomar una decisión individual cuando “un asunto de conciencia así se lo indique.”. En este sentido, encuentra que la reforma constitucional introducida por el Acto Legislativo 01 de 2003 tiene como fin “proteger la conciencia de la persona humana en el ejercicio de la representación popular de manera grupal.”

Por otra parte, según el Concepto Fiscal, el artículo 108 de la Constitución fijó dos límites sustanciales al legislador frente a la regulación del régimen de bancadas: i) respecto a la excepción al régimen de bancadas, ésta se limita exclusivamente a los asuntos de conciencia. En su criterio, “sólo sobre los aspectos que conforman dichas objeciones de conciencia puede haber regulación”; y ii) dispuso que la definición de los asuntos de conciencia no pueden ser realizada por la ley “sino como lo contempla la propia disposición constitucional en los estatutos de los partidos y movimientos políticos.”. Finalmente recuerda que el legislativo no puede exceder los límites materiales impuestos por la Constitución al momento de hacer uso de las facultades conferidas por ésta. No obstante, el Ministerio Público encuentra que la ley demandada excedió los límites materiales que la Constitución dispuso al legislador para regular el régimen de bancadas.

Según el Ministerio Público, refiriéndose al artículo 108 de la Carta, “el sentido de la disposición constitucional es lo suficientemente claro”, pues además de establecer el régimen de bancadas por medio del cual los partidos y movimientos políticos miembros de corporaciones públicas debe adoptar sus decisiones, dispuso de forma taxativa, como única excepción a este régimen, los asuntos de conciencia, que en todo caso deben ser definidos por los estatutos de cada partido político. Si bien el legislador es libre para determinar la forma de organización del régimen de bancadas, la Constitución dispone un marco preciso para este desarrollo. “En ese sentido, el establecimiento de excepciones legales a la actuación en bancadas impuesto en la disposición legal a los miembros de los partidos y movimientos políticos, resulta ser una especie extraña en esta clase de ley que excedió la potestad legislativa.” Concluye el Ministerio Público que “por ese sólo aspecto, la disposición acusada debe ser declarada inexecutable.”

Por otra parte, el Ministerio Público explica que la intención del Constituyente al establecer un régimen de bancadas tuvo como propósito “crear órganos al interior de los partidos y de los movimientos políticos o ciudadanos que garantizaran la sujeción a una disciplina de partido en aras de su fortalecimiento y, simultáneamente, encontrar un mecanismo para la coordinación de los miembros de las organizaciones políticas en sus actuaciones ante las respectivas corporaciones públicas, con el fin de racionalizar el debate de los proyectos, sin impedir el ejercicio de los derechos de cada uno de sus miembros.”. Recuerda que la reforma constitucional quiso disminuir al máximo las actuaciones individuales de los miembros de las corporaciones públicas, dado que este tipo de actuaciones afectaban el interés público. Por lo tanto dispuso que las decisiones debían adoptarse de forma conjunta según cada bancada, siendo esta la regla general. No obstante, en atención a la libertad de conciencia que tiene todo individuo, dispuso como excepción la actuación individual que obedezcan a “aspectos de relevancia jurídica como el fuero interno de las personas o la íntima convicción, entre otros.”

Sobre este punto señala que los asuntos de conciencia que sean definidos en los estatutos de los partidos y movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos, deben ser puntuales y precisos, además de “guardar estrecha relación con el núcleo esencial de los derechos fundamentales, tales como la preservación del derecho a la vida, (por ejemplo, en temas relacionados con la eutanasia, el aborto, la clonación o el servicio militar obligatorio, entre otros), las creencias religiosas (más no los asuntos institucionales públicos relacionados con las distintas religiones, tales como la obligación de tributar o el cumplimiento de obligaciones administrativas para su reconocimiento y funcionamiento), entre otras muchas materias.”

Por otra parte, el Ministerio Público analiza cada una de las excepciones legales que introduce la ley 974 de 2005 al régimen de bancadas, detallando en cada caso las razones por las cuales deben ser declaradas inexecutable.

Respecto a la primera excepción, referida a las razones de “conveniencia política”, considera que “como su nombre lo indica, son de utilidad o provecho, de cálculo político y, por ende, contrarios a la conciencia.”. Adicionalmente considera que dicha expresión es totalmente vaga e imprecisa, y por lo tanto puede llegar a abarcar asuntos de todo tipo. Al respecto señala: “el carácter genérico de tal expresión no permite subsumir una u otra situación concreta dentro de aquellos que son de conveniencia política; además, no se puede descifrar si la conveniencia política a que hace mención la disposición acusada, se predica respecto del Estado o de los partidos u otras instituciones.”

Para la segunda excepción, referida al “trámite legislativo”, el Ministerio Público considera que se opone palmariamente al régimen de bancada. A su juicio “los asuntos relacionados con el trámite legislativo se encuentran expresamente consagrados en la Constitución Política (Título VI, Capítulo 30.) y en la Ley 5ª de 1992 (Estatuto Orgánico del Congreso)” lo que implica que su acatamiento sea de obligatorio cumplimiento, por tratarse de normas de orden público. En esa medida, los asuntos de trámite legislativo no pueden dejarse al libre arbitrio de las bancadas para que decidan cuando se vota en bloque o individualmente, ya que no es posible que se objete el trámite que debe cumplirse para la expedición de las leyes. En este orden de ideas, considera que es completamente contradictorio al régimen de bancadas autorizar la actuación individual en asuntos de trámite legislativo como quiera que “no se trataría de un comportamiento individual dirigido a racionalizar el trámite legislativo, sino por el contrario, de una dilación innecesaria al punto de poner en riesgo la creación del derecho y la eficacia misma de la actividad legislativa.”.

Frente a la tercera excepción, que permite la actuación individual de los miembros de la Cámara de Representantes en asuntos “de controversia regional”, el Ministerio Público presentó las siguientes consideraciones. Por una parte, reconoce que la existencia de un congreso bicameral en Colombia se debe a que una de las cámaras se encarga de la representación de los distintos departamentos de tal forma sean atendidas las necesidades regionales, sin que esto implique que los representantes de la Cámara “estén autorizados a desconocer la sujeción de sus actuaciones a la “justicia y el bien común” (artículo 133 de la Constitución Política), valores que han de primar sobre los intereses o controversias de carácter regional.”

Asimismo, advierte que establecer esta excepción de forma exclusiva a la Cámara de Representantes constituye una vulneración evidente del “principio de igualdad reconocido en el artículo 13 constitucional.”. Entiende que dejar por fuera otro tipo de corporaciones públicas tales como “las Asambleas, Concejos Municipales y Distritales y las Juntas Administradoras Locales” en donde también se suscitan controversias de tipo regional, desconoce el derecho a la igualdad, toda vez que no se indican circunstancias objetivas que ameriten este tipo de diferenciación.

Por otra parte indica que aquellos asuntos concernientes a controversias regionales hacen parte de la esencia de la administración del Estado y en esa medida se trata de asuntos “de connotación política y no de conciencia.”. Al respecto, agrega lo siguiente: “De igual manera, la composición de la Cámara de Representantes es mayor en relación con la del Senado de la República por lo que frente a los asuntos regionales deben hacer prevalecer sus mayorías, tanto al interior de las bancadas, como en la propia corporación legislativa.”.

En consecuencia, el Ministerio Público considera que las tres excepciones antes analizadas no se encuentran cobijadas por el derecho fundamental a la objeción de conciencia. Dicha contradicción radica en que el mandato constitucional estableció como única excepción a la actuación de bancadas al interior de las corporaciones públicas de elección popular la objeción de conciencia y, como se examinó, dichas excepciones sobrepasan los asuntos de conciencia.

Adicionalmente, encuentra que la disposición demandada es contraria al artículo 108 Constitucional en razón a que las excepciones al régimen de bancadas que dispuso la norma demandada contempla una “evidente contradicción con la finalidad de esa disposición superior”, fomentando la práctica individualista, que buscó transformar el Acto Legislativo 01 de 2003.

Por lo expuesto, el Procurador General de la Nación solicitó declarar la inexecutable de las expresiones “(...) o de aquellos en los que, por razones de conveniencia política, de trámite legislativo o de controversia regional en el caso de la Cámara de Representantes, los miembros de las bancadas decidan no adoptar una decisión única” contenida en el artículo 5 de la Ley 974 de 2005.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

1. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, corresponde a esta corporación conocer de la presente demanda, por dirigirse contra un aparte de una disposición que forma parte de una Ley.

Recuento de antecedentes y problema jurídico planteado

2. La Ley 974 de 2005, parcialmente demandada, establece que “los miembros de cada bancada actuarán en grupo y coordinadamente y emplearán mecanismos democráticos para tomar sus decisiones al interior de las corporaciones públicas en todos los temas en los que los Estatutos del respectivo Partido o Movimiento Político no establezcan como de conciencia” (art. 2). Mas adelante la misma Ley señaló: “Las bancadas adoptarán decisiones de acuerdo con lo dispuesto en el artículo segundo de esta ley. Cuando la decisión frente a un tema sea la de dejar en libertad a sus miembros para votar de acuerdo con su criterio individual, se dejará constancia de ello en el acta respectiva de la reunión de la bancada. La bancada puede adoptar esta decisión cuando se trate de asuntos de conciencia, o de aquellos en los que, por razones de conveniencia política, de trámite legislativo o controversia regional en el caso de la Cámara de Representantes, los miembros de las bancadas decidan no adoptar una decisión única” (art. 5. Se subraya la parte demandada).

3. Para el demandante, el Procurador General y uno de los intervinientes, el artículo 108 de la Constitución establece un régimen de partidos fuerte, que obliga a los miembros de las respectivas bancadas a votar en bloque todas las decisiones de la correspondiente corporación. La única excepción al voto en bloque o en bancada permitida constitucionalmente, es la votación sobre asuntos de conciencia, según lo disponga cada partido o movimiento. En estos casos y solo en estos casos, los congresistas pueden votar de manera individual. En consecuencia, encuentran que la norma parcialmente demandada, que autoriza a cada bancada a liberar a sus miembros del voto en bloque cuando considere que existen razones de conveniencia política, trámite legislativo o controversia regional – para la Cámara de Representantes –, es inconstitucional dado que estas razones no son razones de conciencia.

A su turno, el Consejo Nacional Electoral y la Academia Colombiana de Jurisprudencia, encuentran que el artículo 108 de la Carta y, en general, la cláusula general de competencias asignada al Congreso, confiere a la ley la posibilidad de regular el régimen de bancadas. En este sentido afirman que la ley parcialmente demandada no es otra cosa que el resultado legítimo del ejercicio de esas facultades.

4. A la luz de los cargos de la demanda, la Corte debe determinar si la norma legal que autoriza a las bancadas de los partidos políticos a tomar la decisión de dejar en libertad a sus miembros para votar de acuerdo con su criterio individual cuando medien razones de conveniencia política, trámite legislativo o controversia regional en el caso de la Cámara de Representantes, vulnera el régimen constitucional de bancadas consagrado en el artículo 108

de la Carta.

Procede entonces la Corte a identificar el contenido y alcance del régimen de bancadas consagrado en los incisos 6 y 7 del artículo 108 de la Constitución para entrar a resolver la primera pregunta planteada.

Contenido y alcance de los incisos 6 y 7 del artículo 108 de la Carta

5. El asunto planteado en la demanda gira en torno a los límites y facultades que los incisos 6 y 7 del artículo 108 de la Carta otorgan a los partidos y movimientos políticos, a sus respectivas bancadas y a sus miembros elegidos a las corporaciones públicas. Las normas constitucionales mencionadas, en su parte relevante, señalan:

“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.

Los estatutos internos de los partidos y movimientos políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen (...)” (incisos 6 y 7 art. 108 C.N.).

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Procede la Corte entonces a identificar el contenido y alcance de los incisos 6 y 7 del artículo 108 de la Constitución.

6. El artículo 108 de la Constitución tuvo origen en la Reforma Política adoptada a través del Acto Legislativo 001 de 2003. Esta reforma constitucional perseguía, entre otros, dos objetivos fundamentales: (1) fortalecer y modernizar los partidos políticos y (2) racionalizar y hacer más eficiente el trámite legislativo. Para lograr estos objetivos, el Congreso, actuando como constituyente derivado, reformó el régimen electoral, las normas constitucionales en materia de trámite legislativo y el régimen constitucional de los partidos políticos. Buscaba el

constituyente con estas reformas, evitar la dispersión de los partidos y movimientos e incentivar la asociación política en torno a programas políticos y no a intereses individuales; reforzar la vocación representativa de los partidos y movimientos políticos y favorecer la acción política colectiva tanto frente a los electores como dentro de las corporaciones públicas.

Para el logro de los fines específicos mencionados, - entre otras reformas -, el constituyente adoptó un umbral electoral de 2% de los votos y estableció listas únicas aun cuando contempló el voto preferente; estableció el sistema de cifra repartidora que favorece la agrupación partidista; consagró el principio democrático como eje rector de las agrupaciones políticas; introdujo el régimen de bancadas y la disciplina interna; y prohibió la doble militancia²

7. Uno de los aspectos centrales de la Reforma Política fue el de incorporar al modelo constitucional el llamado régimen de bancadas políticas. Con ello pretendió, como acaba de mencionarse, incentivar la acción política colectiva en torno a programas políticos mas claros y consistentes y desestimular la acción individual de cada uno de los miembros del partido. Para los congresistas que impulsaron esta reforma, el régimen de bancadas era un instrumento adecuado para fortalecer la estructura interna de los partidos y para dar “orden, coherencia y agilidad al debate democrático”³.

8. De conformidad con las finalidades descritas, el nuevo régimen de bancadas convierte a los partidos y movimientos - y no simplemente a las personas elegidas - en protagonistas del acontecer legislativo. Adicionalmente, los partidos y movimientos quedan constitucionalmente habilitados para establecer una férrea disciplina interna y para obligar a sus miembros a votar, en todos los casos - salvo en los “asuntos de conciencia”-, de conformidad con las decisiones democráticas adoptadas. En este sentido, cabe indicar que la obligación de adoptar todas las decisiones de manera democrática dentro de la bancada, tiende a fomentar la discusión colectiva y a consolidar y dotar de cohesión y consistencia las actuaciones del partido o movimiento en la respectiva corporación. Esto adicionalmente, promueve el control ciudadano y la rendición de cuentas del partido respecto de sus electores.

9. En virtud de los argumentos expuestos, la Corte encuentra que los incisos 6 y 7 del artículo 108 de la Carta tienen, al menos, los siguientes alcances. En primer lugar todas las decisiones deben ser adoptadas por la respectiva bancada, de manera democrática y según las directrices del partido. En segundo término, estas cláusulas constitucionales habilitan al legislador para reformar el reglamento del congreso con la finalidad de promover la actuación en bancadas, siempre que no vulnere la garantía institucional de la autonomía de la respectiva organización. En este sentido, nada obsta para que el legislador otorgue

amplias facultades al vocero del grupo y establezca incentivos especiales para la acción colectiva, pero no puede sin embargo adoptar las decisiones internas que solo corresponde adoptar a la respectiva asociación política. Adicionalmente, la cláusula constitucional comentada autoriza a los partidos y movimientos políticos para sancionar a quien no obedezca la disciplina de partido, incluso, con la pérdida del voto. Finalmente, las bancadas encuentran un límite en el derecho - de configuración reglamentaria - de sus miembros, de votar individualmente los asuntos de conciencia definidos por el propio partido o movimiento. En este sentido cabe indicar que cuando la Carta se refiere a los "asuntos de conciencia" no se está limitando exclusivamente a las cuestiones que pueden dar lugar a la objeción de conciencia de que trata el artículo 18 de la Carta. Compete a cada partido o movimiento, en virtud de su autonomía, definir los asuntos de conciencia que queden eximidos del régimen de bancadas.

En este sentido, la reforma se sitúa en un punto intermedio entre el régimen liberal clásico de representación individual y el sistema fuerte de partidos que no da espacio a la acción individual de la persona que ha sido popularmente elegida para pertenecer a una de las corporaciones públicas.

Estudio del cargo central planteado en la demanda

10. A la luz de las consideraciones planteadas se pregunta la Corte si la norma demandada, que autoriza a las bancadas de los partidos y movimientos políticos a tomar la decisión de liberar a sus miembros para votar de acuerdo con su criterio individual cuando medien razones de conveniencia política, trámite legislativo o controversia regional en el caso de la Cámara de Representantes, vulnera el régimen de bancadas consagrado en el artículo 108 de la Carta.

11. La pregunta planteada no puede ser simplemente resuelta apelando a una lectura exegética y asistemática de la fórmula gramatical empleada por el constituyente en el inciso 6 del artículo 108 de la Carta, según la cual la actuación en bancada se realizará "en los términos de la ley". Como ya lo ha mencionado reiteradamente la Corte, cuando la Constitución difiere una determinada reglamentación al legislador, no lo está facultando para vaciar de contenido la cláusula constitucional que está autorizado a reglamentar o las restantes normas constitucionales que lo vinculan con igual fuerza y vigor. Por ello no puede sostenerse que dado que la Carta señala que las bancadas actúen en las corporaciones públicas en los términos de la ley, la ley pueda llegar hasta el punto de suprimir la obligación de actuar en bancadas. En suma, la reglamentación de la actuación de las bancadas en las corporaciones públicas tiene, en todo caso, que respetar la decisión constitucional de obligar a los miembros de los partidos y movimientos políticos de actuar colectivamente - o en bloque - de conformidad con los estatutos y el programa de la correspondiente organización

y según la decisión que democráticamente adopte la respectiva bancada.

En los términos anteriores, la remisión a la ley de que trata el inciso 6 del artículo 108 de la Carta apareja la obligación de reglamentar en el estatuto del Congreso, la forma como deberán actuar las bancadas. Sin embargo, no consagra una habilitación para debilitar el régimen de bancadas.

12. Como ya fue explicado, a partir de la reforma política introducida por el constituyente mediante el Acto Legislativo 01 de 2003, se consagró la regla general de funcionamiento de las corporaciones públicas en bancadas políticas (art. 108 C.P.), con la finalidad de promover la racionalización y eficiencia en el trabajo de estas corporaciones y el fortalecimiento y modernización de los partidos y movimientos políticos. No obstante el constituyente estableció una excepción a ese funcionamiento colectivo, al autorizar la no aplicación del régimen de bancadas a los asuntos de conciencia, en los que pueden actuar individualmente los miembros de las corporaciones de elección popular.

13. De acuerdo con lo prescrito en la norma constitucional citada (art. 108 C.N.), los asuntos de conciencia deben ser determinados en los estatutos de los partidos y movimientos políticos. En este sentido, en ejercicio de la autonomía de que gozan los partidos y movimientos políticos, el establecimiento de las reglas de juego en esta materia debe hacerse al interior de estas organizaciones de manera autónoma y democrática, sin que tengan que sujetarse a unos parámetros preestablecidos por el legislador. No obstante, dichos asuntos deben responder razonablemente, a cuestiones típicas de conciencia, consideradas y definidas como tales en otras disciplinas o ciencias.

14. Por los argumentos expuestos, la ley demandada según la cual los congresistas pueden votar según su criterio individual cuando así lo consideren las correspondientes bancadas en virtud de razones de “conveniencia política, de trámite legislativo o de controversia regional”, como excepciones a la actuación en bancada, resultan violatorias del mandato constitucional. En efecto, de una parte corresponde a cada partido o movimiento definir los asuntos de conciencia que no se sujeten al régimen de bancadas. De otro lado, la generalidad y ambigüedad de la cláusula demandada convierte prácticamente en regla general la excepción de actuación individual de los miembros de las corporaciones públicas. En efecto, las “razones de conveniencia política, trámite legislativo o controversia regional” cubren casi todo el espectro de las decisiones que deben ser adoptadas al seno de las corporaciones públicas y por ello permiten un amplio margen de discrecionalidad de los partidos y movimientos políticos que hacen nugatorios los propósitos de la reforma política contrariando abiertamente el artículo 108 superior. Por consiguiente, las expresiones demandadas del artículo 5º de la Ley 974 de 2005 deben ser declaradas inexecutable.

VII. DECISIÓN

En mérito a las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declarar INEXEQUIBLE la expresión “o de aquellos en los que, por razones de conveniencia política, de trámite legislativo o controversia regional en el caso de la Cámara de Representantes, los miembros de las bancadas decidan no adoptar una decisión única” del inciso segundo del artículo 5 de la Ley 974 de 2005 por las razones que han sido descritos en la presente sentencia.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

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

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado CON SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada AUSENTE EN COMISION

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO A LA SENTENCIA C- 859 DE 2006

LIBERTAD DE CONCIENCIA-Alcance (Salvamento parcial de voto)

LIBERTAD DE CONCIENCIA-Consagración en instrumentos internacionales (Salvamento parcial de voto)

LIBERTAD DE CONCIENCIA Y BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD (Salvamento parcial de voto)

REGIMEN DE BANCADAS-Alcance de la expresión "asuntos de conciencia" como excepción a la actuación en bancadas/REGIMEN DE BANCADAS-Distinción entre "asuntos de conciencia" y cuestiones que pueden dar lugar a la objeción de conciencia (Salvamento parcial de voto)

Los asuntos de conciencia que justifican la separación de un miembro de la decisión adoptada por la bancada no son idénticos de aquellos vinculados con la objeción de conciencia de que trata el artículo 18 Superior. De allí, que sea necesario determinar si son temas de carácter moral, no político, o si se trata de ser coherente con el programa político por el cual fue elegido el representante (voto de conciencia). Desde esta perspectiva, el señalamiento de los asuntos de conciencia encuentra límites en los ámbitos de la moral, la ética, la religión; en los demás casos, no podría el congresista separarse de lo decidido por la bancada, salvo que lo autorice el partido político. En suma, los asuntos de conciencia no son equivalentes a la objeción de conciencia, entendida ésta como “la resistencia a obedecer un imperativo jurídico invocando la existencia de un dictamen de conciencia que impide sujetarse al comportamiento prescrito”, es decir, un derecho fundamental destinado a proteger al individuo frente a medidas estatales que conculquen su sistema de valores éticos en el sentido de obligarlo a actuar en contra de éstos. Por el contrario, los asuntos de conciencia serán aquellos que cada partido o movimiento político le otorgue dicho carácter, luego de una decisión adoptada democráticamente en su seno.

REGIMEN DE BANCADAS-Competencia para determinar los “asuntos de conciencia” respecto de los cuales no se aplica dicho régimen (Salvamento parcial de voto)

REGIMEN DE BANCADAS-Excepción a la actuación en bancadas por razones de “controversia regional” no contraría la Constitución/REGIMEN DE BANCADAS-Excepción a la actuación en bancadas cuando median razones de conveniencia política o trámite legislativo (Salvamento parcial de voto)

Comparto la tesis mayoritaria, en el sentido de que efectivamente los vocablos “razones de conveniencia política” y “trámite legislativo”, resultan ser tan generales y abstractos que prácticamente conducirían a hacer nugatorio el mandato constitucional según el cual los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político deben actuar en bancadas. No sucede lo mismo con la expresión “o controversia regional en el caso de la Cámara de Representantes”. Recuérdese que, a diferencia del Senado, la Cámara de Representantes es elegida por circunscripciones territoriales, es decir, por los Departamentos, el Distrito Capital y cinco miembros elegidos por circunscripción especial nacional. De allí que, atendiendo al origen político de los representantes, resulta contrario a la Constitución prohibirles votar separadamente, en representación de sus electores y en defensa de los intereses regionales. En otras palabras, la disciplina de bancada, y los objetivos que se persiguen con el establecimiento de las mismas, no pueden desconocer la conformación de las cámaras y la lógica interna que las gobierna. En segundo lugar, existen partidos políticos conformados por coaliciones, que representan distintas regiones del país en la Cámara. De allí que resultaría absurdo negarle a los parlamentarios votar en defensa de los intereses de las entidades territoriales que representan específicamente dentro de la coalición.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Referencia: expediente D-6239

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5º de la Ley 974 de 2005 (parcial).

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.

Temas: régimen de bancadas. Asuntos de conciencia.

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional procedo a exponer las razones por las cuales me aparto parcialmente de la decisión adoptada por la Sala Plena en sentencia C-859 de 2006, mediante la cual se declaró inexecutable la expresión “o de aquellos en los que, por razones de conveniencia política, de trámite legislativo o controversia regional en el caso de la Cámara de Representantes, los miembros de las bancadas decidan no adoptar una decisión única”, del inciso segundo del artículo 5º de la Ley 974 de 2005, por cuanto, a mi juicio, la expresión “o de controversia regional” no contraría la Constitución, como paso a explicar.

1. Distinciones entre “asuntos de conciencia” y cuestiones que pueden dar lugar a la objeción de conciencia.

El fallo de la Corte se limita a señalar que “cuando la Carta se refiere a “asuntos de conciencia” no se está limitando exclusivamente a las cuestiones que pueden dar lugar a la objeción de conciencia de que trata el artículo 18 de la Carta. Compete a cada partido o movimiento, en virtud de su autonomía, definir los asuntos de conciencia que queden eximidos del régimen de bancadas”, es decir, el juez constitucional no explicó realmente las diferencias existentes entre las cuestiones que pueden dar lugar a la objeción de conciencia y los asuntos de conciencia, de que trata el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2003.

Así pues, la libertad de conciencia consiste en una facultad con que cuenta el individuo para actuar en determinado sentido, adoptar decisiones y posturas ante la vida, en concordancia

con un conjunto de valores y convicciones personales. Se trata, en consecuencia, de proteger aquella esfera íntima del sujeto, vinculada estrechamente con la forma de concebir el mundo y la realidad que lo rodea; convicciones todas ellas que son el resultado de un largo y complejo proceso educativo, familiar, social y moral, el cual conduce al ser humano a adoptar determinados modelos de comportamiento en la sociedad a la cual pertenece. Este sistema de valores no puede ser invadido ni modificado por la acción del Estado.

Ahora bien, en el caso colombiano, la libertad de conciencia se encuentra consagrada en el artículo 18 Superior, a cuyo tenor, “Nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias ni compelido a revelarlas ni obligado a actuar contra su conciencia.” De igual manera, en materia de instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 18, dispone que “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia”; a su vez, el artículo 18 del PIDCP, estipula lo siguiente:

“1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza.

Así mismo, el Pacto de San José, en su artículo 12 establece lo siguiente:

Libertad de Conciencia y de Religión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de conciencia y de religión. Este derecho implica la libertad de conservar su religión o sus creencias, o de cambiar de religión o de creencias, así como la libertad de profesar y divulgar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado.

Pues bien, ninguna de las disposiciones internacionales anteriormente citadas hacen referencia expresa a la objeción de conciencia; con todo, el Comité de Derechos Humanos, en su Observación General núm. 22 entendió que dicho derecho derivaba del texto del artículo 18 del PIDCP, en la medida en que “la obligación de utilizar la fuerza mortífera puede entrar en grave conflicto con la libertad de conciencia y el derecho a manifestar y expresar creencias religiosas u otras creencias”⁴.

La Corte Constitucional, a su vez, ha establecido diversas líneas jurisprudenciales en relación con la libertad de conciencia, como son (i) la garantía de la libertad de conciencia no necesariamente incluye la consagración positiva de la objeción de conciencia para prestar el servicio militar, figura esta que no ha sido aceptada por la Constitución colombiana como recurso exonerativo de la indicada obligación⁵; (ii) la ratio iuris de la libertad de conciencia es la inmunidad de toda fuerza externa que obligue a actuar contra las propias convicciones y que impida la realización de aquellas acciones que la conciencia ordena sin estorbo o impedimento⁶; (iii) si bien una persona no puede ser obligada a actuar contra su conciencia, en garantía de la libertad correspondiente, ésta no es absoluta y, por el contrario, tiene claros límites relacionados con el interés general⁷; (iv) las libertades de pensamiento y opinión, religiosa y de conciencia, abarcan una doble significación: de una parte implican la autonomía jurídica del individuo en lo referente al objeto jurídico que amparan, y de otro, conllevan la inmunidad de coacción con respecto al mismo objeto⁸; (v) existe una modalidad de objeción de conciencia conocida como ‘la objeción médica u objeción sanitaria’, según la cual, todo profesional de la medicina puede rehusarse a intervenir en una operación o tratamiento clínico, siempre que las circunstancias fácticas que rodean dicho tratamiento atenten contra los dictados de la recta razón que regulan el comportamiento médico⁹; (vi) el derecho a la libertad de conciencia consagrado constitucionalmente como un derecho fundamental de aplicación inmediata, es el que tiene toda persona para actuar en consideración a sus propios parámetros de conducta sin que pueda imponérsele actuaciones que estén en contra de su razón¹⁰; y (vii) la objeción de conciencia no es un derecho del cual son titulares las personas jurídicas o el Estado.¹¹

Este recuento jurisprudencial evidencia que el tema de la libertad de conciencia ha estado presente en discusiones referentes a (i) la obligatoriedad del servicio militar; (ii) las transfusiones de sangre en el ámbito de determinadas religiones; (iii) la prestación del juramento para asumir ciertos cargos públicos; (iv) los días sagrados frente a obligaciones educativas; y (v) la realización médica de un aborto. En otras palabras, se trata de un derecho fundamental, garantizado mediante la objeción de conciencia, el cual puede entrar en colisión con otros derechos fundamentales o ser limitado su ejercicio por el legislador, en aras de salvaguardar el interés general.

Por el contrario, el vocablo “asuntos de conciencia” es un término cuyo contenido y alcance necesariamente deben ser comprendidos en el contexto particular de la Reforma Política, y en especial, en el funcionamiento del régimen de bancadas. En tal sentido, cabe precisar que el régimen de bancadas no busca solamente fortalecer los partidos políticos, sino también incrementar la legitimidad de las corporaciones de elección popular; en últimas, aumentar la eficacia de los programas políticos que fueron propuestos al electorado, de manera que éstos no se dispersen.

En efecto, los asuntos de conciencia que justifican la separación de un miembro de la decisión adoptada por la bancada no son idénticos de aquellos vinculados con la objeción de conciencia de que trata el artículo 18 Superior. De allí, que sea necesario determinar si son temas de carácter moral, no político, o si se trata de ser coherente con el programa político por el cual fue elegido el representante (voto de conciencia). Desde esta perspectiva, el señalamiento de los asuntos de conciencia encuentra límites en los ámbitos de la moral, la ética, la religión; en los demás casos, no podría el congresista separarse de lo decidido por la bancada, salvo que lo autorice el partido político.

En suma, los asuntos de conciencia no son equivalentes a la objeción de conciencia, entendida ésta como “la resistencia a obedecer un imperativo jurídico invocando la existencia de un dictamen de conciencia que impide sujetarse al comportamiento prescrito”¹, es decir, un derecho fundamental destinado a proteger al individuo frente a medidas estatales que conculquen su sistema de valores éticos en el sentido de obligarlo a actuar en contra de éstos. Por el contrario, los asuntos de conciencia serán aquellos que cada partido o movimiento político le otorgue dicho carácter, luego de una decisión adoptada democráticamente en su seno.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

El artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2003 señala 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 por éstas”. A renglón seguido, 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”.

En tal sentido, la Sala Plena partió de la premisa equivocada según la cual no le es dable al legislador establecer ningún “asunto de conciencia”, que le permita al congresista apartarse de la decisión adoptada por los integrantes de la bancada, puesto que dicha competencia residiría exclusivamente en cabeza de los partidos y movimientos políticos, más

exactamente, en sus estatutos internos. Por tanto, se interpretó exegéticamente el último inciso del artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2003, sin tomar en consideración lo dispuesto en la disposición constitucional inmediatamente anterior, interpretación sistemática que hubiese conducido a afirmar que el legislador puede establecer unos asuntos de conciencia, tal y como lo hizo en el caso concreto, sin perjuicio de lo dispuesto en los estatutos de los partidos. En otras palabras, la interpretación restrictiva acordada por la mayoría conduce a negar la facultad constitucional expresa con que cuenta el legislador para regular la actuación de las bancadas en el Congreso de la República, regulación que por supuesto incluye el tema de los “asuntos de conciencia”, es decir, no se acudió al principio del efecto útil de las normas jurídicas.

En este orden de ideas, corresponde al legislador y a los estatutos internos de los partidos y movimientos políticos determinar los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará el régimen de bancadas. En tal sentido, el margen de configuración normativa con que cuentan el Congreso y los partidos en la materia no es absoluto, ya que la determinación de los asuntos de conciencia debe tener una adecuada fundamentación constitucional, tanto más y en cuanto se trata de una excepción a la regla general según la cual los congresistas siempre deben votar en bancada.

3. Análisis del caso concreto.

En el caso concreto, el legislador había dispuesto que las bancadas podían dejar en libertad a sus integrantes para votar de acuerdo a su criterio individual, en aquellos casos en que se tratara de razones de conveniencia política, de trámite legislativo o controversia regional en el caso de la Cámara de Representantes. Para la mayoría de los integrantes de la Sala Plena, la disposición era contraria a la Constitución por cuanto, por una parte, el legislador carecería de competencia para establecer los “asuntos de conciencia”; por otra, las causales por él establecidas revisten tal grado de generalidad que terminan vaciando de contenido la obligación que tienen los congresistas de actuar en bancada.

Como se ha explicado, el primer reproche formulado a las expresiones acusadas no es cierto, ya que el legislador también puede regular el tema de los asuntos de conciencia. En cuanto al segundo, comparto la tesis mayoritaria, en el sentido de que efectivamente los vocablos “razones de conveniencia política” y “trámite legislativo”, resultan ser tan generales y abstractos que prácticamente conducirían a hacer nugatorio el mandato constitucional según el cual los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político deben actuar en bancadas. No sucede lo mismo con la expresión “o controversia regional en el caso de la Cámara de Representantes”, por las razones que pasan a explicarse.

En primer lugar, en la historia constitucional colombiana, la Cámara de Representantes siempre ha sido un órgano donde se dan cita los intereses de las entidades territoriales. De allí que permitirle a los integrantes de aquélla votar individualmente, y no en bancada, cuando quiera que se trae de un asunto de carácter regional, resulta ser perfectamente acorde con la estructura del Estado colombiano. En efecto, recuérdese que, a diferencia del Senado, la Cámara de Representantes es elegida por circunscripciones territoriales, es decir, por los Departamentos, el Distrito Capital y cinco miembros elegidos por circunscripción especial nacional. De allí que, atendiendo al origen político de los representantes, resulta contrario a la Constitución prohibirles votar separadamente, en representación de sus electores y en defensa de los intereses regionales. En otras palabras, la disciplina de bancada, y los objetivos que se persiguen con el establecimiento de las mismas, no pueden desconocer la conformación de las cámaras y la lógica interna que las gobierna.

En segundo lugar, existen partidos políticos conformados por coaliciones, que representan distintas regiones del país en la Cámara. De allí que resultaría absurdo negarle a los parlamentarios votar en defensa de los intereses de las entidades territoriales que representan específicamente dentro de la coalición.

La lógica de decisión de la sentencia C-859 de 2006 parece tener como norte un único y prevalente fin u objetivo: fortalecer la disciplina de partido o movimientos políticos y hacer de éstos los sujetos protagonistas de la actuación política. El hecho de que el fortalecimiento de los partidos sea “un” objetivo, no significa que sea el único, el prevalente, y ni siquiera el más importante, pues la reforma política, esto es, las modificaciones al sistema electoral, al sistema de partidos y al funcionamiento de los cuerpos colegiados de elección popular también pretende y de manera mas relevante la modernización del Congreso y la gobernabilidad. El funcionamiento ágil, eficaz del Congreso que simultáneamente haga que en cumplimiento de las funciones constitucionales sean representativas de la voluntad popular y con un plus de legitimidad.

No se puede restringir el análisis de la ley de bancadas con el criterio de que su norte es el fortalecimiento de los partidos, pues este no es un fin último, es un fin mediato, el valor o fin último es el fortalecimiento del Congreso y de los cuerpos colegiados y esto se logra en muchas ocasiones contra los intereses de los partidos políticos

Fecha ut supra,

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

1 En: MADRID-MALO GARIZABAL, Mario. El derecho a la Objeción de Conciencia. Segunda edición, Librería Ediciones el Profesional, Bogotá 2003, pág. XIII.

2 Sobre la disciplina interna de los partidos y el régimen de la doble militancia se pronunció la Corte en la sentencia C-342 de 2006, que declaró la inexecutable de la expresión: “No incurrirá en doble militancia, ni podrá ser sancionado el miembro de la Corporación Pública o titular de un cargo de elección popular que se inscriba como candidato para un nuevo periodo, 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 4° de la ley 974 de 2005, por vulneración de la prohibición constitucional de la doble militancia.

3 Cfr. Ponencia para primer debate en segunda vuelta al proyecto de acto Legislativo número 136 de 2002 Cámara, 001 de 2002 Senado, acumulado con los proyectos de Acto legislativo 03 y 07 de 2002, en Gaceta del Congreso 146 de 3 de abril de 2003.

4 Comité de Derechos Humanos, Observación General núm. 22, parr. 11.

5 Sentencia T- 409 de 1992.

6 Sentencia T- 547 de 1993.

7 Sentencia T- 363 de 1995.

8 Sentencia C-616 de 1997.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

10 Sentencia T-332 de 2004.

11 Sentencia C-355 de 2006.

1 Suárez Pertierro, Gustavo: La objeción de conciencia al servicio militar en España, en “Anuario de Derechos Humanos”, Instituto de Derechos Humanos, Madrid, 1990. Pág. 251.