

Bogotá D.C, 9 de abril de 2024

Honorable Representante
OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN
Presidente Comisión Primera Constitucional
Cámara de Representantes

ASUNTO: CONCEPTO al Proyecto de Acto Legislativo No. 394 de 2024 Cámara “Por medio del cual se modifica el artículo 107 de la Constitución Política de Colombia”

Por medio del presente, en el marco de lo dispuesto en el artículo 230 de la Ley 5 de 1992, desde la Escuela Parlamentaria de la Universidad La Gran Colombia hacemos allegar a la Comisión Primera concepto al Proyecto de Acto Legislativo No. 394 de 2024 Cámara “Por medio del cual se modifica el artículo 107 de la Constitución Política de Colombia”, para que el mismo pueda ser tenido en cuenta por parte de los Ponentes de la iniciativa que se encuentra en trámite.

Asimismo, en caso de ser considerado por parte de la Honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes la realización de Audiencias Públicas, Foros o Mesas Técnicas sobre el trámite de la iniciativa, agradecemos seamos tenidos y tenidas en cuenta para participar en dichos espacios.

**CONCEPTO PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 394 DE 2024 Cámara
“Por medio del cual se modifica el artículo 107 de la Constitución Política de Colombia”**

El ordenamiento jurídico colombiano es un instrumento fundamental para el fortalecimiento de la representación política en el marco de la democracia participativa. Por ende, la adhesión de la normatividad resulta imprescindible para la garantía de los principios democráticos, dentro de los cuales figura la participación ciudadana, entendida como el mecanismo que permite “intervenir directamente en la toma de ciertas decisiones, así como la de dejar sin efecto o modificar las que sus representantes en las corporaciones públicas hayan adoptado” (CC, C-065/21, 2021). Mediante esta, se promueven los intereses de los ciudadanos a través de la elección popular y se les otorga a los representantes electos una serie de derechos y de deberes, quienes deben responder por la voluntad popular al afiliarse a partidos y movimientos políticos dentro de un cuerpo colegiado. Del mismo modo, es deber de los funcionarios públicos elegidos popularmente, el “responder a sus electores, esto es, ser representantes del poder constituyente en general y de los sectores o territorios que avalaron su elección” (CC, SU-150/21, 2021), en función de beneficiar la decisión popular de los colombianos a través del sufragio.

Como catálogo de normas, la Constitución Política de 1991 es garante de la protección y promoción de los derechos fundamentales de la sociedad y constituye el órgano jurídico preponderante de la legislación colombiana. Por tanto, debe estar articulada con las demás disposiciones y debe tener un carácter vinculante con los principios democráticos y demás normativas existentes en el sistema jurídico. Del primer artículo constitucional, Colombia está establecida como un Estado Social de Derecho, que adopta la forma de “República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”. (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 1). De este modo, la participación sienta una de las bases del sistema democrático, en tanto beneficia el ejercicio de la soberanía, la cual debe residir en el pueblo a través de la elección indirecta o directa de sus representantes, tal como dicta el Artículo 3 superior. A su vez, la participación se encuentra consagrada dentro de los derechos de los ciudadanos, quienes son partícipes de la conformación, ejercicio y control del poder político.

En este orden de ideas, la representación de los intereses colectivos de la ciudadanía recae sobre los servidores públicos elegidos popularmente, de manera que estos tienen la responsabilidad de “cumplir estrictamente con la Constitución Política de Colombia y la ley, ponerse al servicio del interés público y velar por el bienestar de la sociedad colombiana.” (Rodríguez & Ramírez, 2021). Teniendo en cuenta que, al ser funcionarios públicos, la misma Constitución asigna sus deberes, como también aboga por sus derechos, en función con los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso de la República. De este modo, el artículo 93 constitucional se manifiesta sobre el cumplimiento de las normas internacionales, en donde se establece que “la protección de derechos es tanto para el servidor público elegido por voto popular como para aquellas personas que ejercieron su derecho a elegir a estas mismas personas que luego adoptaron la condición de servidores públicos.” (Rodríguez & Ramírez, 2021, p. 16). Así pues, la Carta Magna de Colombia se encarga de establecer las normas que protegen y promocionan los derechos de los actores políticos, sin transgredir los de los ciudadanos que los eligieron.

Dentro de los derechos de los representantes de elección popular, se encuentra la libertad de fundar y de afiliarse a partidos y movimientos políticos, los cuales comprenden una estructura esencial para el funcionamiento de la democracia representativa, en la medida que “son instituciones necesarias para la formación de regímenes democráticos, pues aglutinan al electorado a través de instituciones permanentes fundadas en ideologías y plataformas de gobierno” (CC, SU-073/21, 2021). De esto, es posible afirmar que los partidos políticos desempeñan el rol de intermediarios entre la ciudadanía y los funcionarios electos, por lo que deben organizarse democráticamente y contar con una personería jurídica que les otorgue la legalidad para postular candidatos, hacer parte de las elecciones y recibir financiación por parte del Estado. De acuerdo a la Corte Constitucional, en la Sentencia C-027/18, estas organizaciones políticas contienen una función instrumental, a través de la adopción de intereses y peticiones de la agenda pública, como medio de representación política. Asimismo,

ejercen un papel encauzado a la voluntad pública, que comprende intenciones yuxtapuestas de los ciudadanos, promoviendo así un enfoque participativo.

En relación con los movimientos y partidos políticos, otro de los derechos que ampara la Carta Magna es el de promover el acceso a la información y documentación oficial, respecto a la declaración política de los partidos y movimientos, dado que les permite a aquellos que se declaren en oposición al gobierno, “ejercer libremente la función crítica frente a este, y plantear y desarrollar alternativas políticas.” (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 112). De la mano con este derecho, es responsabilidad de todas las organizaciones establecer procesos de democratización interna que contribuyan al fortalecimiento del régimen de bancadas, a partir de mecanismos democráticos que le den cabida a la participación, la paridad de género y la inclusión de personas con discapacidad, salvaguardando así los principios de representación e igualdad en el interior de los partidos políticos. Todo esto teniendo en cuenta que, dentro de los principios de organización, está la autonomía por parte de los partidos y movimientos políticos, para organizarse libremente, en tanto adhieran sus estatutos a la Constitución Política y a las leyes dispuestas. (Ley 130/94, 1994, artículo 6).

En este sentido, la organización interna de los partidos políticos también influye en el sistema electoral, en tanto participan de las campañas electorales y les compete la postulación de candidatos. Por ello, se han establecido diferentes leyes, a fin de estandarizar las normas referentes a la composición de los partidos y movimientos políticos. En esta lógica, la Ley Estatutaria 1475/2011 adopta un conjunto de reglas de organización y de funcionamiento de los partidos, movimientos políticos y de los procesos electorales, en donde establece que es responsabilidad de los partidos, “garantizar la expresión de las tendencias existentes en su interior, en particular de las minorías, sin perjuicio de la aplicación del principio de mayoría”. Esto implica que los movimientos y partidos políticos deben permitir espacios de participación e inserción a hombres, mujeres y minorías, sin distinción alguna por su raza, orientación sexual o religión. Frente a esto, la Corte Constitucional manifiesta que es una función de los movimientos políticos la de promover la “igualdad de derechos y oportunidades para participar en distintas actividades, debates y elecciones del partido o movimiento” (CC, C-490/11, 2011). A su vez, la Ley 1475/2011 dispone la prohibición de la doble militancia, en función de la limitación que tienen los ciudadanos de pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político, articulando esta norma a las demás funciones que le otorga la Constitución a las organizaciones.

En suma, el Acto Legislativo 01 de 2003 y el Acto Legislativo 01 de 2009 fueron las normas precursoras en establecer la prohibición de la doble militancia como causal de inhabilidad política a funcionarios públicos elegidos por voto popular. Cabe destacar que la representación política expuesta en los artículos 3, 40 y 107-112, se introdujeron por vez primera en la Constitución política, en donde se amplió el espectro de representación a una mayor cantidad de actores, a raíz del tránsito del bipartidismo al sistema actual, que supuso la inclusión de sectores tradicionalmente excluidos y fortaleció las figuras de los partidos políticos y del

Congreso de la República como institución del Estado. No obstante, en su primera versión, la Carta de 1991 tenía como objetivo superar la crisis de legitimidad, ante las consecuencias del gobierno de Rojas Pinilla y del Frente Nacional (Orjuela, 1998 p. 3), sin reparar a las facultades que le confería a los partidos políticos y a la poca limitación y exigencias que estos tenían para conseguir la personería jurídica, por lo que se evidenciaba un marco jurídico laxo que fue modificándose con los actos legislativos mencionados y con las demás disposiciones posteriores a la aprobación de la constitución política de 1991.

En el marco normativo, la prohibición de la doble militancia surge con el Acto Legislativo 01/2003, cuyo objeto consiste en la modificación de algunos artículos de la constitución, referentes a la regulación de la creación de partidos y de las condiciones para la postulación de candidatos a elecciones populares. Esta reforma político-electoral fue producto de “La excesiva proliferación de partidos políticos y listas a las corporaciones públicas, permitidas por la debilidad normativa de la Constitución de 1991 y la suspicacia de los políticos colombianos” (Cabrera, 2009), la cual hizo necesaria una modificación constitucional. Por su parte, la Corte Constitucional, considera que la doble militancia se efectúa “en el momento en que un ciudadano decide pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político” (CC, C-334/14, 2014) y no en el momento de la inscripción o elección del candidato. En este sentido, este Acto Legislativo reitera que la prohibición de la doble militancia aplica no solo cuando se participa en dos movimientos o partidos políticos a la vez, sino que también atañe a los candidatos ya inscritos a una consulta popular, quienes no podrán afiliarse a otra diferente para evitar incurrir en este vicio político. (CNE, Resolución N8837 de 2021). Adicionalmente, esta reforma constitucional propuso variaciones directas en la regulación de partidos políticos y en el sistema electoral del legislativo. Por una parte, implementando "La creación de estatutos para la reglamentación de la organización interna de los partidos, la prohibición de la doble militancia, y el régimen disciplinario interno, así como el régimen de bancadas y establecimiento de limitaciones y requisitos para la postulación de candidatos" (Holguín, 2004, p. 64). Y por otra, propendiendo por generar un régimen electoral proporcional respecto a los cocientes y residuos electorales en la distribución de las curules del Congreso.

De forma que la doble militancia es tanto inhabilidad como causal de nulidad, “la primera relevante para la revocatoria administrativa de la inscripción y la segunda relevante para la nulidad judicial de la elección” (CC, C-334/14, 2014). Esto quiere decir que el Consejo Nacional Electoral tiene la potestad para evitar que el candidato, impedido por doble militancia, no participe en las elecciones, así como los jueces pueden interrumpir la elección de un candidato ya elegido, lo que se traduce en la pérdida de su cargo. En términos generales, la doble militancia puede considerarse, en palabras de la Corte, como una restricción leve que se ve justificada “por la necesidad de fortalecer y consolidar a las organizaciones políticas, como actores centrales de la democracia constitucional colombiana.” (CC, C-490/11, 2011). Esto obedece también a la responsabilidad que tiene el funcionario público de responder a la confianza depositada de sus electores, que no debe resultar frustrada “por la decisión

personalista del elegido de abandonar la agrupación política mediante la cual accedió a la corporación pública o al cargo de elección popular.” (CC, C-490/11, 2011).

Posteriormente, surge el Acto Legislativo 01/2009 como medida que, en palabras de Ruiloba (2012), pretendía, al igual que el Acto Legislativo 01/2003, “superar la crisis de representación política en Colombia”, dado el marco coyuntural de pérdida de confianza en el sistema democrático, a partir de deficiencias en la financiación y materialización de intereses del electorado (p.400-402). En este sentido, las medidas impuestas limitan el concepto de pluralismo político, fortaleciendo principios rectores como transparencia, objetividad, moralidad, equidad de género y la democracia interna, que deben ser aplicados para las organizaciones políticas (Acto Legislativo 01/2009, 2009). Adicionalmente, el Consejo Nacional Electoral obtiene facultades para revisar los estatutos internos de estas organizaciones, así como se promueve la disciplina de partido y el régimen de bancadas. Esta reforma constitucional configuró un panorama propicio para que se incluyeran nuevas disposiciones, las cuales fueron declaradas exequibles por la Corte Constitucional en las sentencias C-569/10 y C-303/10.

Por ende, la Constitución Política, como instrumento legitimador del Estado colombiano, debe propender por el fortalecimiento del sistema político, por medio de mecanismos que permitan el control y vigilancia de los servidores públicos dentro de los partidos, sin consentir que estos actores políticos, bajo ninguna excepción, se reagrupen en otras organizaciones sin incurrir en alguna de las faltas ya mencionadas. Tal como sucedió durante 2010 con el párrafo transitorio 1 del Artículo 107 constitucional, en donde se autoriza “por una sola vez, a los miembros de los Cuerpos Colegiados de elección popular, o a quienes hubieren renunciado a su curul con anterioridad a la vigencia del presente Acto Legislativo, para inscribirse en un partido distinto al que los avaló, sin renunciar a la curul o incurrir en doble militancia”.

De la mano con la doble militancia, el transfuguismo político es considerado un fenómeno que adquiere relevancia en el ordenamiento político, jurídico y social en Colombia, desde finales de los años noventa. Según Roll (2023), esta práctica se da cuando “los líderes se presentan a elecciones y se pasan de un partido a otro a su libre voluntad”. Es decir, que los funcionarios públicos elegidos democráticamente que integran cuerpos colegiados toman la determinación de cambiar de filiación partidista. Así pues, el transfuguismo representa un riesgo para la estabilidad de la democracia participativa y el Estado Social de Derecho, dado que puede concebirse como una deslealtad democrática en perjuicio de la elección popular. Al respecto, Perícola, y Linares (2012) señalan que:

“Admitir una disociación entre los partidos o alianzas que compitieron en las elecciones, y los bloques parlamentarios, evidencia una contradicción de fines en el marco de un sistema que atribuye al partido político una función integrativa para estructurar y expresar demandas generales, y la atribución exclusiva de postular candidatos para cargos públicos”. (p. 279).

De este modo, el transfuguismo apela a condiciones necesarias para la aparición de personalismos en el interior de partidos y movimientos políticos, el cual implica “el actuar individual de los candidatos durante la campaña, y también posteriormente al resultar elegidos, favorable a los intereses personales o de grupos poco representativos” (CC, C-303/10, 2010). A raíz de este fenómeno, la presencia de legitimidad y representatividad política se ve diezmada por el ejercicio desleal del transfuguismo, ya que es incompatible con los principios constitucionales que rigen las leyes sobre los movimientos y partidos políticos, “en tanto afecta gravemente la disciplina al interior de esas organizaciones y, como se ha explicado insistentemente, entorpece el fortalecimiento de las mismas, presupuesto para la garantía de la democracia participativa y pluralista.” (CC, C-303/10, 2010). Asimismo, el transfuguismo supone la transgresión de derechos políticos y ciudadanos, afectando la confianza de los electores y la legitimidad de las instituciones colegiadas como pilares democráticos del sistema político colombiano.

En términos generales, la normatividad debe estar dispuesta para el fortalecimiento del vínculo entre representantes y representados, por medio de la promoción de derechos y deberes que permitan la representación y el control y vigilancia de la misma. De esta relación, la Corte ha clasificado dos etapas fundamentales. “La primera, referida al acto de elección a través del ejercicio del sufragio”, por medio de la cual, la sociedad escoge a sus dirigentes y hace uso de su derecho al voto. Y la segunda de ellas, “se concreta en el derecho de la ciudadanía a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, para lo cual el ordenamiento constitucional dispone de diversos mecanismos para su efectividad.” Así pues, los partidos y movimientos políticos componen un mecanismo de vital importancia para postular candidatos y para conferirle legitimidad a estos y a las corporaciones públicas a las que son elegidos (CC, C-027/18). Además, estas organizaciones políticas deben estar organizadas democráticamente y deben velar por los intereses colectivos, por encima de las convicciones personales de los servidores públicos elegidos popularmente que integran los movimientos y partidos políticos.

CONSIDERACIONES FINALES

Con base a las observaciones anteriores, se puede denotar que el marco jurídico colombiano está articulado de acuerdo a un conjunto de principios democráticos que fundamentan el Estado Social de Derecho, el cual permite el funcionamiento de la Democracia participativa bajo los preceptos consignados en la Constitución Política de 1991. Por consiguiente, se entiende como un deber jurídico, el armonizar o, en su defecto, inhabilitar todas aquellas disposiciones que vayan en detrimento de lo establecido por la norma superior y por las demás leyes vigentes. Por tanto, la Corte Constitucional, de la mano con las disposiciones normativas referentes a la reglamentación de los sistemas electoral y político en órganos colegiados, ha prohibido las prácticas de la doble militancia y el transfuguismo político en funcionarios públicos elegidos a través del sufragio. De esta manera, propuestas de reforma constitucional como estas van en

contravía de la participación democrática, de la legitimidad constitucional y de la voluntad de la ciudadanía y el fortalecimiento de los partidos políticos.

Cordialmente,

CAMILO ANDRÉS LÓPEZ MORA

Coordinador Escuela Parlamentaria
Docente Gobierno y Relaciones Internacionales
Universidad La Gran Colombia

MARÍA JOSÉ SÁNCHEZ ORTIZ

Integrante Escuela Parlamentaria
Estudiante Gobierno y Relaciones Internacionales
Universidad La Gran Colombia

CARLOS ANDRÉS BARRIGA LÓPEZ

Integrante Escuela Parlamentaria
Estudiante Gobierno y Relaciones Internacionales
Universidad La Gran Colombia

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

Rodríguez, L. D., & Ramírez, R. A. (2021). Convencionalidad de la potestad disciplinaria del estado colombiano frente a los servidores públicos elegidos popularmente. <http://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/19886>

Holguín Castillo, J. (2004). La reforma política en Colombia-un análisis de las modificaciones a la naturaleza de la representación política introducidas en el acto legislativo 01 de 2003. <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstreams/4ee50de1-34a6-4632-8368-ab959da5ae0a/download>

Cabrera Eraso, M. (2009). El Acto Legislativo 01 de 2003. ¿Herramienta fallida para el fortalecimiento de los Partidos Políticos en Colombia? Caso de estudio: Partido Social de Unidad Nacional-Partido de La U. <https://repository.urosario.edu.co/bitstreams/cbc43496-f189-4726-9548-4739ac43179c/download>

Padrón, F. (2012). Concepto y función de los grupos parlamentarios en la reforma de la presentación política en Colombia. Universidad de Alicante. Facultad de Derecho. https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/28057/1/tesis_floralba_padron.pdf

Perícola, M. & Linares, G. (2013). Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho. <https://core.ac.uk/download/pdf/299813945.pdf>

Corte Constitucional [CC], marzo 18, 2021. M.P.: Ibáñez, J, E. Sentencia C-065/21. (Colombia). Obtenido el 4 de abril de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/C-065-21.htm>

Corte Constitucional [CC], mayo 21, 2021. M.P.: Linares, A. Sentencia SU150/21. (Colombia). Obtenido el 4 de abril de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/SU150-21.htm>

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 1. 3. 40. 93. 107-112. de julio de 1991 (Colombia). <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

Roll, D. (2023). Doble militancia: la bigamia política prohibida. Periódico UNAL: Política y Sociedad. <https://periodico.unal.edu.co/articulos/doble-militancia-la-bigamia-politica-prohibida>

Corte Constitucional [CC], marzo 24, 2021. M.P.: Rojas Ríos, A. Sentencia SU-073/21. (Colombia). Obtenido el 4 de abril de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/SU073-21.htm>

Corte Constitucional [CC], abril 18, 2018. M.P.: Reyes Cuartas, J, F. Sentencia C-027/18. (Colombia). Obtenido el 4 de abril de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-027-18.htm>

Ley 130 de 1994. Por la cual se dicta el Estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones. 23 de marzo de 1994. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0130_1994.html

Acto Legislativo 01 de 2009. Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia. Julio 14, 2009. Julio 14, 2009. <https://www.leyex.info/leyes/Actolegislativo1de2009.htm>

Ley 1475 de 2011. Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. Julio 14, 2011. D.O 48.130 http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1475_2011.html

Corte Constitucional [CC], junio, 23 2011. M.P.: Vargas Silva, L, E. Sentencia C-490/11. (Colombia). Obtenido el 4 de abril de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-490-11.htm>

Acto Legislativo 01 de 2003. Por el cual se modifican y se dictan otras disposiciones. Julio 03, 2003. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1825380#:~:text=Se%20garantiza%20a%20todos%20los,movimiento%20pol%C3%ADticos%20con%20personer%C3%ADa%20jur%C3%ADdic>
[a](https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1825380#:~:text=Se%20garantiza%20a%20todos%20los,movimiento%20pol%C3%ADticos%20con%20personer%C3%ADa%20jur%C3%ADdic)

Corte Constitucional [CC], junio, 4 2014. M.P.: González Cuervo, M. Sentencia C-334/14. (Colombia). Obtenido el 4 de abril de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-334-14.htm>

Resolución 8837 de 2021 [Consejo Nacional Electoral]. Por medio de la cual se modifica la Resolución número 1041 de 2021 por la cual se fija la fecha para la realización de consultas populares, internas o interpartidistas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y/o de los grupos significativos de ciudadanos, para la adopción de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos a la Presidencia de la República para el año 2022.

7 de diciembre de 2021.

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=119498&dt=S>

Corte Constitucional [CC], junio, 23 2011. M.P.: Vargas Silva, L, E. Sentencia C-490/11. (Colombia). Obtenido el 4 de abril de 2024.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-490-11.htm>

Corte Constitucional [CC], julio 14, 2010. M.P.: Vargas, E. Sentencia C-303/10. (Colombia). Obtenido el 4 de abril de 2024.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-303-10.htm#:~:text=Se%20garantiza%20a%20todos%20los,movimiento%20pol%C3%ADtico%20con%20personer%C3%ADa%20jur%C3%ADdica.>

Corte Constitucional [CC], julio, 14 2010. M.P.: Henao Pérez, J, C. Sentencia C-569/10. (Colombia). Obtenido el 4 de abril de 2024.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-569-10.htm>

Corte Constitucional [CC], abril 18, 2018. M.P.: Reyes, J. Sentencia C-027/18. (Colombia). Obtenido el 4 de abril de 2024.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-027-18.htm>