

Bogotá D.C., 21 abril de 2025.

Señor
EFRAÍN CEPEDA SARABIA
Presidente
SENADO DE LA REPÚBLICA
Ciudad

Asunto: Informe de Ponencia para Segundo Debate en Segunda Vuelta en Senado al Proyecto de Acto Legislativo No. 017 de 2024 Senado – No. 435 de 2024 Cámara. *“Por medio del cual se modifica el artículo 107 y 108 de la constitución política de Colombia”.*

Reciba un cordial saludo,

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado, y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ta de 1992, nos permitimos rendir Informe de Ponencia para Segundo Debate en Segunda Vuelta en Senado al Proyecto de Acto Legislativo No. 017 de 2024 Senado – No. 435 de 2024 Cámara. *“Por medio del cual se modifica el artículo 107 y 108 de la constitución política de Colombia”*

Cordialmente,



ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO.
Senador de la República.

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN SEGUNDA VUELTA EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 017 DE 2024 SENADO – NO. 435 DE 2024 CÁMARA ““POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 107 Y 108 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA”

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA.

El Proyecto de Acto Legislativo fue radicado en la Secretaría General del Senado el día 18 de septiembre de 2024, siendo autores los siguientes congresistas: H.R. Marelen Castillo Torres, H.R. Miguel Polo Polo, H.S Lorena Ríos Cuellar, H.S. Clara López Obregón, H.S Julio Elías Vidal, H.S. Antonio Correa Jiménez, H.R. Erika Sánchez Pinto, H.S. Alejandro Carlos Chacón Camargo, H.R. Juan Manuel Cortes Dueñas, H.R. Juan Carlos Wills, H.R. Delcy Isaza Buenaventura, H.S. Jairo Castellanos Serrano, H.R. German Rozo Anis, H.R, Jorge Cerchiaro Figueroa, H.R. David Racero Mayorca, H.S. María del Mar Pizarro, H.S. Sandra Jaimes Cruz, H.S. Sonia Bernal Sánchez, H.S. Alex Flórez Hernández, H.S. Gloria Flórez, H.S. Jahel Quiroga Carrillo, H.S. Robert Daza Guevara, H.S. Carlos Alberto Benavides, H.S. Paulino Riascos Riascos, H.R. Alexandra Vázquez Ochoa, H.R. Gloria Arizabaleta Corral, H.R. Mary Anne Perdomo, H.R. Alejandro Ocampo Giraldo, H.R. Alirio Uribe Muñoz, H.R. Pedro Suárez Vacca, H.R. Cristóbal Caicedo Angulo, H.R. Gabriel Parrado Duran, H.R, Eduard Sarmiento Hidalgo, H.R. Etna Tamara Argote, H.R. Susana Gomes Castaño, H.R. Dorina Hernández Palomino, H.R. Ermes Pete Vivas, H.R. Gildardo Silva Molina, H.R. Andrés Cancimance López, H.R. Leyla Rincon Trujillo, H.R Gerson Montaña Arizala, entre otros.

El 25 de septiembre de 2024, la Mesa Directiva mediante Acta MD-07 me designó coordinador ponente en compañía de los ponentes H.S. Carlos Alberto Benavides, H.S. Maria Fernanda Cabal, H.S. Jonathan Pulido Hernández. H.S. Julio Elías Chaguí, H.S. David Luna Sánchez, H.S. Oscar Barreto Quiroga, H.S Julián Gallo Cubillos, para rendir Informe de Ponencia a primer debate al presente proyecto de Acto Legislativo. Lo anterior, conforme a lo dispuesto en el artículo 150 de la ley 5a de 1992.

El día 29 de octubre de 2024 se aprobó en primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente el Proyecto de Acto Legislativo con 14 votos por sí y 1 voto por el no. En la misma sesión fui designado nuevamente coordinador ponente de la iniciativa en compañía con los ponentes H.S. Carlos Alberto Benavides, H.S. Maria Fernanda Cabal, H.S. Jonathan Pulido Hernández. H.S. Julio Elías Chaguí, H.S. Oscar Barreto Quiroga y H.S Julián Gallo Cubillos. Valga la pena enunciar que de conformidad con comunicación de 01 de noviembre de 2024, la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente informa que el H.S. David Luna Sánchez renunció a su calidad de ponente para el segundo debate de esta iniciativa.

El 13 de noviembre de 2024 se aprobó en segundo debate en la Plenaria del Senado el Proyecto de Acto Legislativo. El texto definitivo aprobado por la Plenaria en Primera Vuelta fue publicado en la Gaceta 1990 de 19 de noviembre de 2024.

El Informe de Ponencia a Primer Debate del presente Proyecto de Acto Legislativo en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes fue presentado por el coordinador Ponente H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa y publicado en la Gaceta No. 2058 de 2024. Posteriormente, la iniciativa fue aprobada el día 28 de noviembre de 2024, tal como consta en acta Nro. 27 de la Comisión.

El Informe de Ponencia a Segundo Debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes fue presentado por el mismo ponente, el cual fue publicado en la Gaceta 2127 de 2024. Luego, el proyecto fue aprobado por la Plenaria de la Cámara el día 16 de diciembre de 2024 tal como consta en el acta 207 de la Plenaria. El texto definitivo aprobado por la Plenaria fue publicado en la Gaceta 2268 de 2024.

Mediante oficio de 01 de abril de 2025, la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente me designó ponente para primer debate, segunda vuelta, del presente Proyecto de Acto Legislativo No. 017 de 2024 Senado y 435 de 2024 Cámara “*Por medio del cual se modifica el artículo 107, 108 y 262 de la Constitución Política de Colombia*”. Se estableció un término para rendir ponencia de ocho días.

El día 8 de abril de 2025 fue aprobado con la mayoría absoluta requerida en primer debate, segunda vuelta, el Proyecto de Acto Legislativo No. 017 de 2024 Senado y 435 de 2024 Cámara por la Comisión Primera Constitucional de Senado. En la misma sesión se me designó ponente único para segundo debate ante la Plenaria del Senado.

II. DOS (2) DISPOSICIONES ACTUALES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 QUÉ SERÁN REFORMADAS POR EL PRESENTE ACTO LEGISLATIVO.

Este Proyecto de Acto Legislativo modifica dos artículos de la Constitución Política de 1991. Razón por la cual, con el ánimo de sustentar las modificaciones, iniciamos por ilustrar los mandatos constitucionales en su estado actual.

1. Primer artículo constitucional reformado por este Acto Legislativo.

Nótese que nuestra Constitución, en lo relativo a los partidos y movimientos políticos, ordena en su artículo 107:

Artículo 107. *Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.*

En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.

Los Partidos y Movimientos Políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos.

Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, podrán celebrar consultas populares o internas o interpartidistas que coincidan o no con las elecciones a Corporaciones Públicas, de acuerdo con lo previsto en sus Estatutos y en la ley.

En el caso de las consultas populares se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral. El resultado de las consultas será obligatorio.

Los directivos de los Partidos y Movimientos Políticos deberán propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas.

Los Partidos y Movimientos Políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como también por avalar candidatos elegidos en cargos o Corporaciones Públicas de elección popular, quienes hayan sido o fueren condenados durante el ejercicio del cargo al cual se avaló mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad.

Los partidos o movimientos políticos también responderán por avalar a candidatos no elegidos para cargos o Corporaciones Públicas de Elección Popular, si estos hubieran sido o fueren condenados durante el período del cargo público al cual se candidatizó, mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico, cometidos con anterioridad a la expedición del aval correspondiente.

Las sanciones podrán consistir en multas, devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos, hasta la cancelación de la personería jurídica. Cuando se trate de estas condenas a quienes fueron electos para cargos uninominales, el partido o movimiento que avaló al condenado, no podrá presentar candidatos para las siguientes elecciones en esa Circunscripción. Si faltan menos de 18 meses para las siguientes elecciones, no podrán presentar terna, caso en el cual, el nominador podrá libremente designar el reemplazo. Los directivos de los partidos a quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere Personería Jurídica también estarán sujetos a las sanciones que determine la ley.

También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.

Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.

Parágrafo Transitorio 1o. Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 134, dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, autorízase, 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.

Parágrafo Transitorio 2o. El Gobierno Nacional o los miembros del Congreso presentarán, antes del 1o. de agosto de 2009, un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrolle este artículo.

El Proyecto tendrá mensaje de urgencia y sesiones conjuntas y podrá ser objeto de mensaje de insistencia si fuere necesario. Se reducen a la mitad los términos para la revisión previa de exequibilidad del Proyecto de Ley Estatutaria, por parte de la Corte Constitucional.

Como puede observarse, en nuestra constitución existe actualmente un plazo legal de al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones, para que, mediante la renuncia a su curul, los miembros de una corporación pública puedan presentarse a la siguiente elección por un partido político distinto.

Adicionalmente, el parágrafo transitorio 1 del Acto Legislativo correspondiente permitió, por una sola vez, que los miembros de las corporaciones públicas de elección popular se cambiaran de partido o movimiento político durante el mismo período constitucional sin perder su curul. Esta habilitación excepcional tuvo una vigencia máxima de dos (2) meses contados a partir de la entrada en vigor del Acto Legislativo, es decir, desde el 15 de julio hasta el 15 de septiembre de 2009. Este precedente evidencia que la libertad política no es ajena a nuestro modelo democrático por dos razones fundamentales. En primer lugar, durante aproximadamente las dos décadas siguientes a la promulgación de la Constitución Política por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 (hasta el año 2009), los elegidos a corporaciones públicas por un partido político conservaban plena libertad para cambiar de colectividad sin que ello implicara la pérdida de la investidura. En segundo lugar, aun después de establecida la prohibición de traslados partidistas sin pérdida de curul, el propio constituyente derivado previó un período transitorio de excepción que permitió dichos cambios sin sanción, lo cual reafirma que el sistema constitucional colombiano reconoce la posibilidad de movilidad política como expresión de la garantía constitucional de afiliarse o retirarse de un partido o movimiento político.

2. Segundo artículo constitucional reformado por este Acto Legislativo.

A su vez, la Constitución en lo relativo a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, ordena en su artículo 108:

“Artículo 108. El Consejo Nacional Electoral reconocerá Personería Jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.

También será causal de pérdida de la Personería Jurídica de los partidos y movimientos políticos si estos no celebran por lo menos durante cada dos (2) años convenciones que posibiliten a sus miembros influir en la toma de las decisiones más importantes de la organización política.

Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones. Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.

Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.

Toda inscripción de candidato incurso en causal de inhabilidad, será revocada por el Consejo Nacional Electoral con respeto al debido proceso.

Los Estatutos de los Partidos y Movimientos Políticos regularán lo atinente a su Régimen Disciplinario Interno. Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo Partido o Movimiento Político o grupo significativo de ciudadanos 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 y podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del Congresista, Diputado, Concejal o Edil por el resto del período para el cual fue elegido.

Parágrafo Transitorio. Para las elecciones al Congreso de la República a celebrarse en 2010, el porcentaje a que se refiere el inciso primero del presente artículo será del dos por ciento (2%), y no se requerirá del requisito de inscripción con un año de antelación del que habla el inciso 8o”.

Nótese que el artículo anteriormente relacionado ordena al Consejo Nacional Electoral otorgar personería jurídica a partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que logren al menos el 3% de los votos válidos en elecciones de Cámara de Representantes o Senado, con excepción de las minorías étnicas y políticas, que solo necesitan obtener representación en el Congreso.

La pérdida de la personería jurídica ocurre si no alcanzan ese umbral o si no celebran convenciones cada dos años para permitir la participación de sus miembros en decisiones importantes. Los partidos con personería jurídica pueden inscribir candidatos en elecciones, quienes deben estar avalados por el representante legal del partido o su delegado. Además, en el artículo se regulan aspectos como la revocación de candidaturas por inhabilidad, la disciplina interna de los partidos, el funcionamiento de

las bancadas y las sanciones para quienes no acaten sus directrices, incluyendo la posibilidad de perder el derecho al voto. El párrafo transitorio especifica que, para las elecciones de 2010, el umbral de votos será del 2% y no será necesario inscribir candidatos con un año de antelación.

III. MODIFICACIONES AL ARTÍCULO 107 CONSTITUCIONAL Y SU JUSTIFICACIÓN.

a. De la modificación al inciso 12 del artículo 107 de la Constitución Política de 1991.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 107 de la Constitución Política de 1991, **actualmente ya existe habilitación constitucional para que el miembro de una corporación pública, que quiera presentarse a la siguiente elección por un partido político distinto, pueda hacerlo renunciando a su curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.** Esta prohibición desatiende el derecho al disenso del militante, cuando la plataforma ideológica y programática del partido se desdibuje y ya no coincida con la postura que inicialmente lo atrajo para militar en esta organización política, o cuando exista un desacuerdo frente a la organización y liderazgo del partido para dar respuesta a las demandas ciudadanas.

De esta forma, el hecho de que hoy un miembro de una corporación pública pueda renunciar a su partido de cara a futuras elecciones perdiendo su curul durante al menos un (1) año y siete (7) meses antes de que termine el cuatrienio constitucional, esconde complicaciones tanto ideológicas como pragmáticas que precisamos a continuación.

En primer lugar, **la obtención de una curul no es sólo el resultado del respaldo de un partido, sino también de la lucha personal del candidato en sus territorios.** Es de reconocer que, en multiplicidad de ocasiones, el miembro de la corporación pública ha trabajado arduamente para obtener su escaño, ganándose el apoyo de sus electores más por su esfuerzo personal que por pertenecer a un determinado partido. Con la actual redacción del artículo 107, se pierde de vista que más allá del partido al que se pertenece, quien ostenta la curul es en última instancia el representante legítimo de los ciudadanos que votaron por él o ella, quien debe tener la posibilidad de ejercer su labor sin restricciones.

Continuando con lo anterior, **en la medida en que los votantes eligen también a las personas y no solo exclusivamente a los partidos, la redacción del artículo 107 esconde una intensa desconexión con el electorado al obligar al elegido a perder su curul.** Recuérdese que, en muchas ocasiones, por no decir la vasta mayoría de oportunidades, el elector no elige solamente al partido, sino que confían originariamente en el candidato. Nótese que, por ejemplo, la figura del congresista resulta de tal importancia para el elector, que muchas veces se vota por las cualidades personales, la trayectoria o las propuestas del candidato. Es así como, de un modo u otro, la rigidez

de la norma electoral referenciada despoja a los electores de esa relación directa con el representante del mandato popular que puede variar sus posiciones políticas, obligando a los legisladores a mantenerse fieles a la postura institucional de un partido aun cuando hayan surgido desacuerdos ideológicos.

Por otro lado, el artículo en estudio puede representar en algunas ocasiones una **falta de mecanismos para reaccionar ante injusticias o desacuerdos institucionales de cara al partido, dejando al miembro de la corporación en una posición vulnerable frente a decisiones autoritarias o intransigentes de su partido**. En el ejercicio de la representación democrática, las dinámicas internas de los partidos pueden, en ocasiones, generar situaciones de injusticias o profundas discrepancias que afectan la relación entre miembros de una corporación pública y las directivas. Debe reconocerse la dificultad en que se encuentran los anteriores al enfrentarse a situaciones de este tipo, por no tener margen de acción para cambiar de partido sin perder su curul. Obsérvese como **la posibilidad de cambiar de partido, sin perder su curul, permitiría que el miembro de la corporación pública tome decisiones en defensa de sus principios y de los intereses de sus votantes**, garantizando así un ejercicio más justo y democrático del mandato popular.

A su vez, **el contexto político de un país como el nuestro puede cambiar drásticamente durante un cuatrienio**. El avance y trámite de reformas sociales, las coyunturas económicas inesperadas, las crisis de violencia incesantes, entre otros, requieren de un cierto grado de flexibilidad en los actores políticos para adaptarse a nuevas circunstancias sobrevinientes. Por lo anterior, se convierten entonces los partidos políticos en verdaderas instituciones rígidas que limitan la necesaria capacidad de adaptación del sistema político colombiano a estos cambios.

De conformidad con lo anterior, **tanto los partidos políticos como sus miembros pueden evolucionar en términos ideológicos y pragmáticos**. Sin embargo, la norma actual impide, a los congresistas, por ejemplo, adaptar su accionar político a nuevas realidades y convicciones que puedan surgir a lo largo de cuatro (4) años sin perder su curul. El tener que permanecer en un partido *so pena* de perder su curul, obliga a los representantes del pueblo a permanecer en estructuras con las que podrían haber perdido afinidad.

Vale la pena destacar, **la normatividad constitucional actual convierte a los partidos políticos en estructuras rígidas, fungiendo como potenciales mecanismos de coerción por parte de los directivos respecto de sus miembros elegidos por voto popular**. Por ejemplo, los directivos nacionales de un partido, al saber que un congresista no puede cambiarse de partido sin perder su curul, ostentan de una permanente posición dominante para posiblemente ejercer presiones o manipular las decisiones internas que afecten la libertad de conciencia de los miembros. De esta forma, los directores de los partidos con representación en el Congreso están

abogados, o al menos tentados, a utilizar esta restricción a la libertad política consagrada en el artículo 107 superior como un medio de control, limitando categóricamente la capacidad de sus miembros de poder actuar según sus principios, ideología o juicio personal.

Por su parte, **si un miembro de una corporación sabe que no puede cambiarse de partido sin perder su curul, es menos probable que exprese sus desacuerdos o proponga nuevas ideas de cara al partido que lo puedan confrontar con las directivas nacionales del mismo.** Esta situación puede generar una cierta homogeneización del discurso dentro de los partidos, lo que aniquila la pluralidad de opiniones y afecta la democracia interna de los mismos.

No es de menor importancia recordar al lector que, **cuando se sanciona a un miembro de una corporación pública a pérdida de investidura, se sanciona sólo al elegido por voto popular y no al partido político.** La anterior, es una situación que evidencia una palpable desproporción de responsabilidades entre el partido y el miembro de la corporación pública, toda vez que el partido político debe darse a la juiciosa tarea de verificar las calidades de quien solicita el aval. Este escenario, a manera de ejemplo, refleja la necesidad de equilibrar las cargas en la relación existente entre el partido y sus miembros.

Es de reconocer que el referido artículo 107 ha llevado a olvidar la participación e importancia de aquellos que forman parte de la lista y han obtenido su curul. Como mencionamos con anterioridad, es fundamental entender que los votantes eligen no solo el partido, sino también a la persona que los representa. Por lo tanto, se debe respetar tanto al partido como a quienes han trabajado arduamente para ocupar una curul. Esta situación se ve comprometida cuando se pierde la identidad del partido o surgen diferencias con sus dirigentes. En este contexto, **nuestro objetivo es reducir el tiempo y garantizar el respeto hacia aquellos que poseen su curul, así como permitirles actuar frente a las discrepancias ideológicas o el maltrato institucional que puedan enfrentar.**

Tal como se establece en la elección de gobierno, donde existe una clara distinción entre independencia y oposición, se busca que el elegido pueda ejercer su función de manera autónoma. Esto implica que los partidos deben cuidar sus fundamentos ideológicos durante los procesos democráticos, para que los votantes se sientan realmente representados y no limitados, promoviendo así decisiones basadas en convicciones y no en cuestiones personales.

Ahora bien, una multiplicidad de juristas y doctrinantes en todo el mundo han derramado ríos de tinta explorando los beneficios de que miembros de un partido político pueden trasladarse a otra colectividad política. Lo anterior, en el curso del período de representación democrática para el cual fueron elegidos.

Argumentó en el 2015 Ignacio Torre Muro, Doctor en Derecho y Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid, al referirse al hecho de que el buen funcionamiento de la democracia moderna es, entre otras cosas, la condición de que quienes ejercen el poder (representantes del pueblo) actúen en líneas generales de acuerdo con los deseos de sus representados, aclaró que:

“Los críticos de los tráfugas suelen plantear el debate desde el punto de vista de la “traición” impresentable, por supuesto a los partidos políticos, y al electorado.

(...)

Hay que rechazar contundentemente que en esta película los malos sean siempre algunos –los tráfugas- y los buenos otros –los partidos. Como ha escrito L. M. Díez- Picazo, además, “no se debe dar incentivos a los partidos para reprimir a aquellos cargos electivos que demuestran tener criterio propio” Adoptaríamos una actitud errónea, de estar completamente ciegos a la complicada realidad de las democracias contemporáneas, si no tuviéramos en cuenta⁵ las dificultades que presenta, en la actualidad, la relación de los partidos políticos –y de las personas elegidas en sus listas- con la ciudadanía en general, y como existe un alto grado de insatisfacción al respecto, grado de insatisfacción reflejado en fenómenos tan complejos como la alta abstención electoral, el apoyo que logran puntualmente grupos marginales y extremistas, o el abandono de los medios tradicionales de participación política por parte de los jóvenes, y los menos jóvenes.

*Esto tiene que ver, sin duda, con las rigideces de un sistema construido casi exclusivamente a la medida de la clase política y que hace tiempo que olvidó los intereses de los ciudadanos, que deberían ser los principales protagonistas del mismo. **De modo que las soluciones a explorar no pasan, a mi juicio, por hacerlo aún más rígido, sino por construir espacios de flexibilidad que recuperen para el juego político a quienes lo han abandonado hace ya tiempo. Que muchos ciudadanos hayan dado la espalda a la política es un fenómeno especialmente grave para unas instituciones que basan su legitimidad en el apoyo popular, provocando su progresiva degradación, y que puedan caer en manos de aventureros sin escrúpulos.** (...)”¹ (Negrilla y subrayado fuera del texto original).*

En el mismo artículo, algunas páginas más adelante, el referido autor narra con gran lucidez que:

“Todo este estado de cosas supone que puede darse el caso de que quien traicione al partido lo haga por lealtad a su electorado, como en el supuesto –no infrecuente- en el que la cúpula del partido haya variado claramente su postura, en una materia determinada, después de las elecciones. Quiere eso decir que existe el “buen tráfuga”, como existió el buen ladrón al lado de Nuestro Señor Jesucristo crucificado. El buen tráfuga es aquél que se aparta de la disciplina de partido para no traicionar a sus representados. (...).”² (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

¹ Torres Muro, Ignacio. A (moderate) praise of political turncoat. Universidad de Jaén España. Revista de estudios jurídicos. No. 16/2016. Pág. 3.

² Ibidem.

En consonancia con lo anterior, relata *Vanaclocha Bellver, F. J.* en su documento *“Entre lo sublime y lo maldito: luces y sombras del transfuguismo político”* que *“no todos los tránsfugas son malos”* y, además, *“cabría apreciar, según qué casos, una cara perversa y condenable del transfuguismo y otra, por el contrario, justificable, bondadosa e incluso heroica del mismo”*³. Indica el autor también que *“El transfuguismo es uno de los pocos mecanismos posibles de corrección del denostado ‘imperio de los partidos’”*⁴. Lo anterior convierte a ciertos representantes del pueblo en figuras responsables de cara a su electorado, percibidos como pequeños David enfrentándose a gigantes Goliat. Sus victorias son celebradas con entusiasmo por una ciudadanía que, en gran medida, está cansada de la autoridad y el control que ejercen las cúpulas partidarias.

Jorge de Esteban, Doctor de la Universidad La Sorbona de Madrid y profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid, indica en lo relativo a la posibilidad de que un representante del pueblo pueda reubicarse en otro partido político que, las causas de dicho fenómeno pueden venir dadas, por lo menos en la experiencia de la política española, por:

***“El cambio de orientación ideológica de los partidos.** (...) Es evidente que, si examinásemos los programas de los partidos en el comienzo de la transición, y lo que ha ocurrido después, comprobaríamos que la ideología de muchos partidos se ha transformado de tal manera que, en la práctica, han actuado no de forma diversa a su posición originaria, sino incluso, en muchos aspectos, de forma totalmente contraria. Ciertamente, ha sido el actual Gobierno el que más ha evolucionado en sus principios pragmáticos, pero tal evolución ha afectado también a todos. Las causas de ello son varias, y no podemos entrar ahora a analizarlas aquí, pero señalemos, de todos modos, que se podrían indicar tres principales: la evolución de la política internacional en estos últimos quince años; la búsqueda del poder en unas elecciones que siempre tiende a confluir a las zonas cálidas del centro, en donde se encuentra el mayor número de electores españoles; y, finalmente, el ejercicio del poder, que hace cambiar radicalmente muchos de los aspectos que se habían construido cuando se estaba en oposición.*

(...)

***Discrepancia con la ejecutiva de un partido.** Por último, sin agotar esta tipología de razones del transfuguismo, podemos mencionar el hecho, muy común, de miembros de un partido que lo abandonan o incluso son expulsados por discrepancias con la ejecutiva de un partido. Estas discrepancias pueden ser de orden diverso, y no merece la pena que nos detengamos en su análisis. Pero sí interesa decir que son muchos los ejemplos que podríamos señalar, aunque con frecuencia se ocultan encubiertas tras ellas rencillas de carácter personal con justificaciones de tipo ideológico”.*

El Profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Alcalá, Dr. Fernando Santaolalla López, puntualizó en su documento *“El transfuguismo en algunos países europeos”*, sobre los países que adoptan la movilidad entre sus parlamentarios de

³ VANACLOCHA BELLVER, F. J. “Entre lo sublime y lo maldito: luces y sombras del transfuguismo político” en SANTOLAYA, P. Y OTROS (dirs); op, cit.; pág. 120.

⁴ Ibidem.

partido político en su sistema político. Indica el Profesor en las conclusiones de su estudio que:

*“Como toda actividad legítima, la posibilidad de cambio de grupo parlamentario es susceptible de sufrir aplicaciones torticeras. **Pero suprimirla o restringirla severamente sería como hacer lo mismo con la libertad de expresión, a cuenta de las injurias, calumnias y deformaciones que esta puede amparar en la práctica. Los sistemas constitucionales libres admiten el cambio de grupo parlamentario, no por rendir pleitesía a una definición ya vieja, como la prohibición del mandato imperativo, sino por ser la garantía del pluralismo y la discrepancia que debe presidir las instituciones y las fuerzas que las protagonizan**”⁵. (Negrilla y subrayado fuera del texto original).*

El Dr. Santaolalla al revisar el régimen político y parlamentario de algunos países encontró que:

1. En **Alemania** **“no existe norma alguna que prohíba el abandono del propio partido o grupo político por un representante popular**. Ni tampoco existe proyecto de limitar o regular este fenómeno”⁶. (Negrilla y subrayado fuera del texto original).
2. En **Austria** se **“reconoce el principio de libertad del parlamentario, que es lo que legitima el cambio de grupo**. En concreto el art. 56 de la Ley constitucional Federal establece que los miembros de la Asamblea Nacional y del Consejo Federal no están sujetos a mandatos en el ejercicio de su cargo (*Die Mitglieder des Nationalrates und die Mitglieder des Bundesrates sind bei der Ausübung dieses Berufes an keinen Auftrag gebunden*)”⁷. (Negrilla y subrayado fuera del texto original).
3. En **Bélgica** *“la elección de los representantes se hace mediante un sistema de representación proporcional en distritos plurinominales, (bien que no se haga mediante listas bloqueadas por mor de la existencia de votos nominativos a los componentes de una misma lista) . **A pesar de ello tampoco en este país existe norma que impida el cambio de grupo parlamentario**”⁸. (Negrilla y subrayado fuera del texto original).*
4. En **Países Bajos**, *“Respecto a la cuestión concreta de cambio de grupo parlamentario, debe comenzar se por señalar que, en principio, los diputados elegidos en la lista de un mismo partido se incorporan ope legis a un mismo grupo (fractie), tal y como establece el art. 11 del reglamento de la Segunda Cámara (Tweede Kamer) o cámara baja. Sin embargo, está contemplada la posibilidad*

⁵ Santaolalla López, Fernando. “El transfuguismo en algunos países europeos”. Universidad de Alcalá. Pág. 420.

⁶ Ibidem. Pág. 397.

⁷ Ibidem. Pág. 402.

⁸ Ibidem. Pág. 403.

de que un mismo grupo se escinda o que se fusione con otro. Respecto a lo primero no se establecen límites o condiciones, lo que da a entender que puede producirse por la sola voluntad de sus miembros. Basta a tales efectos la decisión de un diputado, pues según ese mismo artículo puede haber grupos con un único miembro. Lo único exigible, al amparo del art. 12, es la división de los fondos o subvenciones en proporción al número de miembros que incorpora cada fracción resultante. **Por tanto, los datos anteriores demuestran la legitimidad del abandono del grupo en que se fue elegido**⁹. (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

5. En Francia “el mismo principio de libertad del parlamentario está reconocido en Francia: el art. 27 de la Constitución de 1958 proclama que todo mandato imperativo es nulo. **De ahí se deduce que el representante popular goza de plena independencia jurídica para el desarrollo de su función, incluida la posibilidad de abandonar el grupo parlamentario correspondiente al partido o lista con el que fue elegido**¹⁰. (Negrilla y subrayado fuera del texto original).
6. En Italia “Todo ello confirma **la licitud jurídica del fenómeno del transfuguismo**, fenómeno respecto al que no parecen existir proyectos para restringirlo¹¹. (Negrilla y subrayado fuera del texto original).
7. En Suecia “(...) **el parlamentario ostenta una posición de independencia que le permite abandonar el partido con el que fue elegido sin perder su condición de tal**”. (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

Así pues, la modificación propuesta continuación del artículo 107, en su inciso 12, sólo reduce la actual ventana de tiempo que tienen los miembros de las corporaciones públicas que quieran presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento significativo de ciudadanos distinto, permitiéndoles por solo una vez en el cuatrienio renunciar a su partido político un mes antes de las inscripciones sin tener que renunciar a su curul. Al margen de los muchos otros beneficios relatados con anterioridad, la nueva redacción del inciso doce: i) **favorece la democracia interna de los partidos** al promover el respeto por las decisiones democráticas. En el mismo sentido, ii) **incentiva a los directivos de los partidos a conservar a los miembros de su bancada más por convicciones que por otras situaciones** y iii) **promueve el acoplamiento del ordenamiento normativo a las realidades y dinámicas internas y la capacidad de respuesta del sistema frente al disenso de sus militantes**.

⁹ Ibidem. Pág. 416.

¹⁰ Ibidem. Pág. 406.

¹¹ Ibidem. Pág. 410.

Asimismo, se propone agregar la expresión “*Lo anterior se aplicará para directivos de partidos y movimientos políticos*” al final del inciso 12 del artículo 107 constitucional toda vez que, es recurrente que miembros de Corporaciones Públicas ejerzan a su vez cargos directivos en los respectivos órganos de dirección de sus partidos o movimientos políticos. Con ello, velaríamos por salvaguardar el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política. Esto es, una persona elegida como miembro de una corporación, por el solo hecho de además ejercer como directivo de una colectividad política no se debe quedar excluido de la aplicación de esta norma constitucional.

b. De la modificación al inciso segundo (2) del artículo 107 de la Constitución Política de 1991.

En la legislación colombiana la figura jurídica de la doble militancia emergió con la modificación al artículo 107 constitucional mediante Acto Legislativo 01 de 2003 que, a su vez, fue modificado posteriormente por el Acto Legislativo 01 de 2009. En esta última reforma constitucional, se ordenó que Gobierno Nacional o los miembros del Congreso deberían presentar un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrollara el contenido del referido artículo. Por consiguiente, se profirió la Ley Estatutaria 1475 de 14 de julio 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*”.

Lo primero que se debe señalar es que, en su origen, **la figura de la doble militancia concebida por el constituyente derivado era distinta tanto en su contenido como en su alcance respecto de la envergadura que la misma adquiriría progresivamente hasta nuestros tiempos**. Con el objetivo de sustentar la anterior postura, obsérvese a continuación la evolución normativa del artículo 107 constitucional desde el texto original de la Constitución Política hasta la fecha.

Inicialmente, el artículo 107 no avizoraba asunto alguno relacionado con la doble militancia:

“Constitución Política de 1991. Artículo 107. Se garantiza a todos los nacionales el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.

También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos”.

Luego, el Acto Legislativo 01 de 2003 forjó la figura doble militancia sin la intención de precisar una consecuencia concreta frente a quien incurriera en dicha prohibición, ni para los ciudadanos, ni para los que resultaren elegidos con el aval de un partido político:

“Artículo 107. Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.

En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.

Los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente. Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos podrán celebrar consultas populares o internas que coincidan o no con las elecciones a corporaciones públicas, de acuerdo con lo previsto en sus estatutos. En el caso de las consultas populares se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral

También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y participar en eventos políticos”. (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

De manera que, en vigencia del entonces Acto Legislativo 01 de 2003, el Consejo de Estado asumió una sólida postura que puede advertirse en sentencia de 3 de febrero de 2006 de la sección quinta, Consejero Ponente Filemón Jiménez Ochoa¹², al dilucidar que **la doble militancia** no constituía por sí sola inhabilidad para acceder a cargos públicos y, por ende, **no podía derivar nulidad electoral ni pérdida de investidura:**

*“La Sala Plena Contencioso Administrativa de esta Corporación y esta Sala de Decisión, ya se han pronunciado en el sentido de que **la inobservancia de la prohibición contenida en el inciso segundo del artículo 107 constitucional, sobre doble militancia política, por sí sola no constituye una inhabilidad para acceder a cargos o corporaciones públicas de elección popular, de la que puedan derivarse las causales de pérdida de investidura o de nulidad electoral.** Lo anterior por cuanto dicha prohibición está dirigida a los ciudadanos en general y su fin primordial es lograr el fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos, en tanto que las inhabilidades, al igual que las incompatibilidades, están encaminadas a garantizar una actividad transparente en el ejercicio de la función pública”*

A la postre, el Acto Legislativo 01 de 2009 se limitó a reafirmar las prohibiciones previamente establecidas sobre la doble militancia. De manera que, en esta ocasión, el constituyente derivado tampoco decidió ordenar una sanción concreta frente a quien incurriera en la prohibición dirigida a los ciudadanos de pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.

“Artículo 107. Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.

En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.

¹² Sentencia del 3 de febrero de 2006. Sección Quinta. Consejo de Estado. M.P. Filemón Jiménez Ochoa. Rad.68001-23-15-000-2003-02787-01(3742)

Los Partidos y Movimientos Políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos.

Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, podrán celebrar consultas populares o internas o interpartidistas que coincidan o no con las elecciones a Corporaciones Públicas, de acuerdo con lo previsto en sus Estatutos y en la ley.

En el caso de las consultas populares se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral. El resultado de las consultas será obligatorio.

Los directivos de los Partidos y Movimientos Políticos deberán propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas.

Los Partidos y Movimientos Políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como también por avalar candidatos elegidos en cargos o Corporaciones Públicas de elección popular, quienes hayan sido o fueren condenados durante el ejercicio del cargo al cual se avaló mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad.

Los partidos o movimientos políticos también responderán por avalar a candidatos no elegidos para cargos o Corporaciones Públicas de Elección Popular, si estos hubieran sido o fueren condenados durante el período del cargo público al cual se candidatizó, mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico, cometidos con anterioridad a la expedición del aval correspondiente.

Las sanciones podrán consistir en multas, devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos, hasta la cancelación de la personería jurídica. Cuando se trate de estas condenas a quienes fueron electos para cargos uninominales, el partido o movimiento que avaló al condenado, no podrá presentar candidatos para las siguientes elecciones en esa Circunscripción. Si faltan menos de 18 meses para las siguientes elecciones, no podrán presentar terna, caso en el cual, el nominador podrá libremente designar el reemplazo.

Los directivos de los partidos a quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere Personería Jurídica también estarán sujetos a las sanciones que determine la ley.

También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.

Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.

Parágrafo Transitorio 1o. *Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 134, dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, autorízase, 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.

Parágrafo Transitorio 2o. El Gobierno Nacional o los miembros del Congreso presentarán, antes del 1o. de agosto de 2009, un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrolle este artículo.

El Proyecto tendrá mensaje de urgencia y sesiones conjuntas y podrá ser objeto de mensaje de insistencia si fuere necesario. Se reducen a la mitad los términos para la revisión previa de exequibilidad del Proyecto de Ley Estatutaria, por parte de la Corte Constitucional". (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

Consecuente con la reforma constitucional de 2009, el Consejo de Estado mantuvo su línea jurisprudencial mediante sentencia de la sección quinta Exp. 2011-0311 M.P. Mauricio Torres Cuervo, en la cual se reconoció que se mantuvo idéntica la prohibición del año 2003 relativa con la doble militancia, en el sentido de determinar que: *"En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica"*.

"Como se ve, el Constituyente derivado en las sucesivas reformas ha incrementado la disciplina de las agrupaciones políticas para fortalecer el sistema de bancadas.

Del texto del artículo 107 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009, se puede determinar que se mantiene idéntica la prohibición prevista desde el año 2003 en el sentido de que i) "En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica"; de igual manera, se mantuvo incólume que ii) "Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral."

(...)

Por otra parte, el constituyente derivado previó que el legislador, por conducto de una ley estatutaria, desarrollara este artículo".

Cierto es, como lo relata el consejero ponente, que en el parágrafo 2 de del artículo 1 del Acto Legislativo de 2009 se previó que el legislador desarrollaría el asunto mediante una ley estatutaria. Razón por la cual se promulgó la Ley Estatutaria 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"*. Esta ley reguló la doble militancia en su artículo segundo, extendiendo el ámbito de aplicación de la prohibición ya no solo a los partidos con personería jurídica, sino también a aquellos partidos sin personería jurídica. Además, en este punto deviene sustancial reconocer que, en atención a la redacción que hizo el legislador estatutario de esta norma, **se vislumbra por primera vez el alcance de la sanción que se le dará a quien incurra en doble militancia: se limita a una sanción "de conformidad con los estatutos" de cada partido.** Ordena este artículo segundo de la ley estatutaria que:

"Artículo 2o. Prohibición De Doble Militancia. En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político. La militancia o pertenencia a un partido o movimiento político, se establecerá con la inscripción que haga el

ciudadano ante la respectiva organización política, según el sistema de identificación y registro que se adopte para tal efecto el cual deberá establecerse conforme a las leyes existentes en materia de protección de datos.

Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados. Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.

Los directivos de los partidos y movimientos políticos que aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de estas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos.

El incumplimiento de estas reglas constituye doble militancia, que será sancionada de conformidad con los estatutos, y en el caso de los candidatos será causal para la revocatoria de la inscripción.

Parágrafo. *Las restricciones previstas en esta disposición no se aplicarán a los miembros de los partidos y movimientos políticos que sean disueltos por decisión de sus miembros o pierdan la personería jurídica por causas distintas a las sanciones previstas en esta ley, casos en los cuales podrán inscribirse en uno distinto con personería jurídica sin incurrir en doble militancia*”.

(Negrilla y subrayado fuera del texto original).

Dos conclusiones pueden extraerse del contenido de esta norma. En primer lugar, el actual artículo 107 de la constitución ordena que habrá doble militancia cuando un ciudadano pertenezca simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica, mientras que, simultáneamente el artículo 2 de la Ley Estatutaria dispone que la prohibición se extiende no solo entre los partidos con personería jurídica. Esto es, se extendió la prohibición de doble militancia a las agrupaciones políticas sin personería jurídica. La Corte Constitucional se pronunció sobre esta circunstancia en la Sentencia C – 490 de 2011, al revisar la constitucionalidad del mencionado artículo 2, determinando que “*El legislador estatutario puede incorporar una regulación más exigente o extensiva respecto a la prohibición de doble militancia*”. Al margen, de reconocer la habilitación que tiene el legislador estatutario para ello, se argumentó la constitucionalidad de dicha ampliación en la sentencia en los siguientes términos:

“ (...) **tanto las agrupaciones políticas con personería jurídica como sin ella están habilitadas para presentar candidatos a elecciones**, las segundas supeditadas al apoyo ciudadano a través de firmas, y siendo uno de los ámbitos de justificación constitucional de la doble militancia la preservación del principio democrático representativo, mediante la disciplina respecto de un programa político y un direccionamiento ideológico, **carecería de todo sentido que la restricción solo se aplicara a una de las citadas clases de agrupación política**”.

(Negrilla y subrayado fuera del texto original).

En segundo lugar, en el año 2011 con la ley estatutaria 1475, **por primera vez se previó la forma como sería sancionada la transgresión de la doble militancia, limitando dicha sanción estrictamente a las disposiciones de los estatutos de cada partido político.** Esta sanción que previó el legislador estatutario reinó en solitario solamente hasta el año siguiente. El 2 de julio de 2012¹³ entró en vigencia el **Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), el cual dispuso una nueva sanción a la doble militancia en el numeral 8 de su artículo 245: Nulidad del acto de elección.**

“Artículo 275. Causales De Anulación Electoral. Los actos de elección o de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el artículo 137 de este Código y, además, cuando:

1. Se haya ejercido cualquier tipo de violencia sobre los nominadores, los electores o las autoridades electorales.
2. Se hayan destruido los documentos, elementos o el material electoral, así como cuando se haya ejercido cualquier tipo de violencia o sabotaje contra estos o contra los sistemas de votación, información, transmisión o consolidación de los resultados de las elecciones.
3. Los documentos electorales contengan datos contrarios a la verdad o hayan sido alterados con el propósito de modificar los resultados electorales.
4. Los votos emitidos en la respectiva elección se computen con violación del sistema constitucional o legalmente establecido para la distribución de curules o cargos por proveer.
5. Se elijan candidatos o se nombren personas que no reúnan las calidades y requisitos constitucionales o legales de elegibilidad o que se hallen incurso en causales de inhabilidad.
6. Los jurados de votación o los miembros de las comisiones escrutadoras sean cónyuges, compañeros permanentes o parientes de los candidatos hasta en tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil.
7. Tratándose de la elección por voto popular por circunscripciones distintas a la nacional, los electores no sean residentes en la respectiva circunscripción.

8. Tratándose de la elección por voto popular, el candidato incurra en doble militancia política. (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

A partir de la expedición de este cuerpo normativo, en 2013, el Consejo de Estado mediante sentencia de 7 de febrero de 2013 de la Sección Quinta NR 2011954, C.P. Susana Buitrago Valencia, reconsideró su interpretación sobre las consecuencias de la doble militancia en relación con los miembros de las corporaciones y los candidatos que participaran en consultas, particularmente en lo que respecta a la validez del acto de elección. En este sentido, adoptó una nueva postura respecto al alcance de la norma y las implicaciones de la doble militancia sobre la validez del acto de elección:

“En ese orden de ideas, los eventos o situaciones de prohibición para inscribirse que prevé el Acto Legislativo 01 de 2003, implican, entonces, a contrario sensu, que quien hace caso omiso a esas limitantes, se inscribe irregularmente al contrariar norma superior expresa al respecto y la traslada al acto de elección, que, por ende, nace a la vida jurídica viciado, pues tuvo como origen una inscripción no autorizada”.

¹³ Ley 1437 de 2011. Artículo 308. *“Régimen De Transición Y Vigencia. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012. (...)”.*

Mediante sentencia del 12 de septiembre de 2013, la Sección Quinta del Consejo de Estado, con ponencia de Alberto Yepes Barreiro, precisó que la doble militancia constituye, de manera indiscutible, una causal de nulidad electoral. De esta providencia se infiere con precisión que dicha consecuencia no se deriva de los Actos Legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009 ni de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, sino de la entrada en vigor del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en el año 2012.

Podemos concluir que la doble militancia en la legislación colombiana ha evolucionado hacía un contenido que no responde a las disposiciones que en su momento ordenó el legislador estatuario. Por el contrario, un año después, mediante un Código de Procedimiento Administrativo, se incluyó una sanción de nulidad a la figura de la doble militancia, lo cual excede no solo el espíritu del constituyente derivado cuando creó la figura, sino también los límites que la normativa estatutaria previo en la materia. Recuérdese que la norma estatutaria, llamada a regular el contenido de la doble militancia por orden expresa del Acto Legislativo 01 de 2009, se limitó a indicar que la sanción de esta se impondrá de conformidad con los estatutos de cada partido.

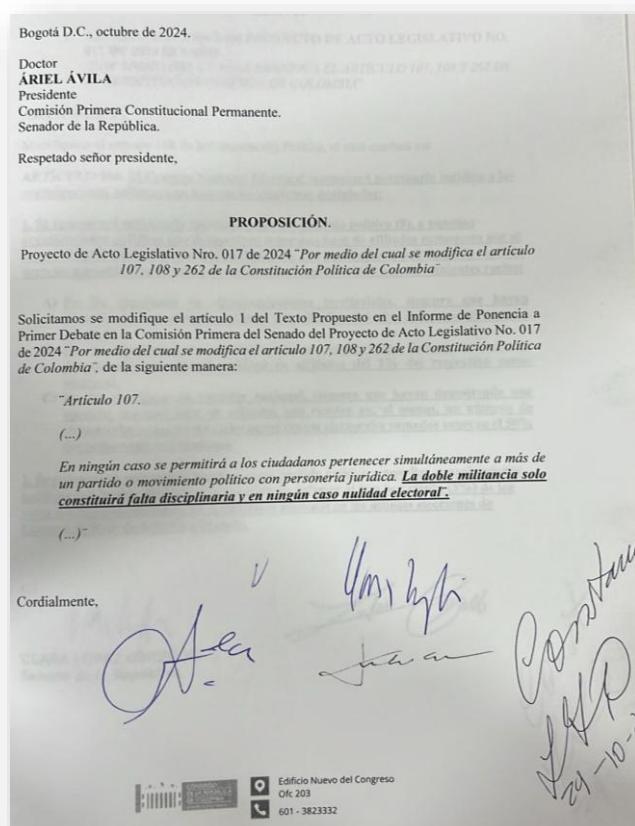
Con base en lo anterior, la propuesta de eliminar la sanción judicial de nulidad electoral relacionada con la doble militancia se alinea con la tendencia de fortalecimiento de los partidos políticos y la participación democrática efectiva. Al trasladar la responsabilidad de la regulación y sanción de la doble militancia a los partidos mismos, tal como era antes de la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se devuelve el estado de la legislación al espíritu y orden del legislador estatuario, fomentando un ambiente político en el que cada agrupación puede establecer sus propios parámetros de disciplina, y promoviendo así tanto una mayor autonomía como responsabilidad en la gestión interna.

Por otro lado, como se aprecia en la intervención del entonces ponente, H.S. Alejandro Carlos Chacón Camargo, en la Comisión Primera de Senado de la República, la doble militancia hace parte fundamental de las temáticas relacionadas con el presente Proyecto de Acto Legislativo. Indicó el senador en el debate:

"Se pretende: 3 temas fundamentales aborda esta discusión. Uno, los movimientos significativos de ciudadanos nacen como consecuencia de, precisamente, no pertenecer, no querer estar con los partidos tradicionales. Eso ha permitido que esos movimientos significativos de ciudadanos, o por firmas, que se creen por firmas, tengan un periodo adicional que se ha venido utilizando por diferentes personas que pertenecen a los partidos políticos, señor presidente. Y, en ese proceso, simular vulnerando ese vacío que dejó, precisamente, la discusión que se dió en ese entonces cuando se hizo el artículo constitucional y hace que personas que pertenecen a los partidos tradicionales renuncien simuladamente a esos partidos y empiecen a recoger firmas. Alcaldías, gobernaciones, aún a la presidencia, presidente, como el caso de la candidatura anterior, y después terminan colgados con esos mismos partidos políticos teniendo unas ventajas. Unas ventajas de 1 año con anterioridad hacer campaña a aquellos que están dentro de las organizaciones políticas. Voy a poner un ejemplo: un candidato del partido conservador en la alcaldía

próxima de Medellín no puede iniciar su campaña política sino en un periodo y término estipulado. No 3 meses antes de la elección, si mal no recuerdo mientras, que aquel que recoge firmas, que se salió del partido conservador y dice que es un outsider, termina con 1 año anterioridad colocando vallas, haciendo campaña, recogiendo firmas diciendo que es independiente, que no pertenece los partidos políticos y cuando se va a escribir termina inscrito por el partido conservador, por el Partido Liberal y el outsider terminó otra vez el partido que estaba con la ventaja propia de aquellos que se encuentran en los partidos que están haciendo el ejercicio democrático y político para obtener sus personerías jurídicas. Eso se volvió una burla. **Y, además, con una gran ventaja que dentro de las dobles militancias esa persona no termina teniendo doble militancia de absolutamente nada sino los de los partidos políticos**, entonces precisamente para que no se desfigure el principio y la esencia de la creación precisamente y la posibilidad de la independencia de los partidos tradicionales, que es el propósito de dar esas ventajas políticas aquellos que van a recibir para crear sus avales a medida a con firmas con una campaña de movimiento de ciudadanos no tengan la misma oportunidad, pero que no se burle ese proceso democrático, precisamente, obteniendo una ventaja adicional es no como independiente sino pertenecientes a partidos tradicionales.

Por su parte, la modificación a la doble militancia, en el sentido de que su sanción sea exclusiva de los partidos políticos, fue presentada por primera vez mediante proposición firmada por tres congresistas el día 29 de noviembre de 2024 durante el Primer Debate en Primera Vuelta en la Comisión Primera del Senado. Obsérvese la proposición a continuación:



La Corte Constitucional, en sentencia C 094 de 2017 de magistrado ponente Luis Alfredo Macías¹⁴, clarificó la consistencia y alcance del principio de consecutividad indicando:

*“4.4. Así, el principio de consecutividad, es el nombre que se ha dado a la exigencia del artículo 157 de la Constitución, por la cual ningún **proyecto podrá convertirse en ley sin haber superado dos debates en comisiones permanentes de una y otra cámara, y otros dos en las respectivas plenarias.** De esta forma, se espera que el proyecto que inicia su trámite en primer debate sea, en lo esencial, el mismo que es aprobado en cuarto debate. **Esto no significa que no se puedan hacer modificaciones al texto del proyecto.** Por el contrario, en su artículo 160 la Carta prevé de manera expresa esta posibilidad, aún en el momento de llevar a cabo la discusión por parte de las Plenarias de las Cámaras, precepto que a su vez ha sido desarrollado por el artículo 178 de la Carta Política. Sin embargo, (i) **estas no podrán incluir temas nuevos, es decir, deberán guardar identidad con lo debatido y aprobado en las comisiones – en primer debate;** y (ii) **debe existir una relación de conexidad material entre el proyecto y las modificaciones que se propongan al mismo.** De ahí que la jurisprudencia constitucional lo denomine principio de identidad flexible o relativa”.*

Mas adelante, en la misma sentencia, el órgano de cierre constitucional aborda el debate acerca de si en la segunda vuelta de un Proyecto de Acto Legislativo pueden introducirse disposiciones no aprobadas en primera vuelta. Al respecto, consideró la corte que:

*5.6. (...) el artículo 375 Superior establece una regla particular. El precepto establece que “en el segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero”. **Ello no implica una prohibición constitucional para que en la segunda vuelta se introduzcan modificaciones a los textos aprobados por la primera. Implica en cambio que “en el segundo periodo deberá adelantarse un debate sobre lo aprobado en el primero, y tal debate, al tenor de lo dispuesto en el artículo 160 de la Carta implica la posibilidad de introducir modificaciones a lo previamente aprobado.** Del artículo 375 superior sólo se desprende la limitación según la cual, en el segundo periodo, el debate únicamente puede versar sobre iniciativas que hayan sido presentadas en el primero.” En efecto, como bien puede corroborarse, el artículo 375 C.P., cuando determina la materia de los cambios constitucionalmente admisibles en segunda vuelta, usa el concepto de “iniciativas presentadas” el cual se opone a artículos o textos aprobados. Esta diferenciación, conlleva “(...) que una iniciativa puede tener distintas expresiones y diferentes alcances, los cuales, precisamente, habrán de ser configurados a lo largo del debate. [Por tanto,] en el segundo periodo no es posible introducir temas nuevos, esto es, iniciativas nuevas que no hayan sido presentadas en el primero. Sin embargo, sí es posible debatir las iniciativas presentadas en el primero, a partir del texto del proyecto aprobado, que debe publicar el Gobierno, y como consecuencia del debate, introducirles las reformas que se estimen necesarias.”*

Resulta indiscutible entonces, que el inciso tercero del artículo 375 al ordenar que “En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero” no tiene el alcance de limitar que se modifiquen las redacciones de los artículos aprobados

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C 094 de 2017. M.P. Luis Alfredo Macías Mesa. Exp. D-11539.

en primera vuelta de un Acto Legislativo. Reconoce la corte que la expresión “*iniciativas presentadas*” no es equivalente a “*artículos*” o “*textos aprobados*”, por el contrario, dichos términos se oponen. **En ese sentido, el mencionado inciso tercero prohíbe es la introducción de temáticas nuevas, que no hayan sido objeto de debate en la primera vuelta. En consecuencia, es imperativo reconocer que la doble militancia no fue, de ninguna manera, un tema ajeno al debate y a las discusiones adelantadas por los parlamentarios durante la primera vuelta de la presente iniciativa.**

En atención a todo lo anterior mencionado, el artículo 107 constitucional se propone de la siguiente forma:

“Artículo 107. Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.

En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica. La doble militancia sólo será objeto de sanción por parte de los partidos o movimientos políticos al que pertenece de conformidad con los estatutos, según reglamentación que hará la ley.

Los Partidos y Movimientos Políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos.

Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, podrán celebrar consultas populares o internas o interpartidistas que coincidan o no con las elecciones a Corporaciones Públicas, de acuerdo con lo previsto en sus Estatutos y en la ley.

En el caso de las consultas populares se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral. El resultado de las consultas será obligatorio.

Los directivos de los Partidos y Movimientos Políticos deberán propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas.

Los Partidos y Movimientos Políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como también por avalar candidatos elegidos en cargos o Corporaciones Públicas de elección popular, quienes hayan sido o fueren condenados durante el ejercicio del cargo al cual se avaló mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad.

Los partidos o movimientos políticos también responderán por avalar a candidatos no elegidos para cargos o Corporaciones Públicas de Elección Popular, si estos hubieran sido o fueren condenados durante el período del cargo público al cual se candidatizó, mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico, cometidos con anterioridad a la expedición del aval correspondiente.

Las sanciones podrán consistir en multas, devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos, hasta la cancelación de la personería jurídica. Cuando se trate de estas condenas a quienes fueron electos para cargos uninominales, el partido o movimiento que avaló al condenado, no podrá presentar candidatos para las siguientes elecciones en esa Circunscripción. Si faltan menos de 18 meses para las siguientes elecciones, no podrán presentar terna, caso en el cual, el nominador podrá libremente designar el reemplazo.

Los directivos de los partidos a quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere Personería Jurídica también estarán sujetos a las sanciones que determine la ley.

También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.

Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto o grupo significativo de ciudadanos, podrá por una sola vez en el cuatrienio y hasta un mes antes del primer día de inscripciones de la próxima elección, renunciar al partido o grupo significativo por el cual fue elegido, sin tener que renunciar a su curul. Lo anterior se aplicará para directivos de partidos y movimientos políticos”.

IV. MODIFICACIONES AL ARTÍCULO 108 CONSTITUCIONAL Y SU JUSTIFICACIÓN.

El texto original de la Constitución Política aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, en los incisos 3, 4 y 5 del artículo 108 indicaba:

“Artículo 108.

(...)

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones sin requisito adicional alguno.

Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.

Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.

(...):

Más adelante, mediante los Actos Legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009, se modificaría el artículo 108, sin que varían más allá de su numeración los contenidos normativos de los incisos mencionados. De esa primigenia redacción constitucional, vigente hasta el día de hoy, se desprende una duplicidad de interpretaciones que auscultamos a continuación.

La primera interpretación, que compartimos por parecernos más ajustada al espíritu del constituyente primario, nos conduce a entender que no debe permitirse la inscripción de candidatos de manera coaligada entre partidos y movimientos políticos con grupos significativos de ciudadanos. Lo anterior, toda vez que los grupos significativos de ciudadanos fueron concebidos como una propuesta que garantiza independencia, o por lo menos un mecanismo de participación política alternativa, por parte del candidato de cara a los electores que no se sienten representados por los partidos políticos tradicionales. En esa medida, un candidato que logra acaparar una enorme porción del electorado bajo banderas de “*independencia*”, “*autonomía*”, “*liberación*” o “*emancipación*” de las estructuras partidistas tradicionales, termina en el curso de su contienda electoral coaligándose precisamente con esas estructura partidistas de espaldas su electorados en un acto de sutil traición, con el objetivo de poder sumar fuerzas de cara a la victoria o, simplemente, de bloquear posibilidades de alianzas políticas entre sus otros adversarios.

En otras palabras, los grupos significativos de ciudadanos, como expresión de las fuerzas sociales diferentes a los partidos y movimientos políticos en las elecciones, terminan cooptados por los mismos partidos tradicionales y, en ese sentido, el candidato inscrito defrauda el apoyo de los ciudadanos que firmaron para respaldar una candidatura que, con el transcurrir de la campaña, termina con el aval de los partidos y movimientos existentes.

Una interpretación opuesta sugiere que los partidos y movimientos políticos podrían inscribir candidatos en coalición con los grupos significativos de ciudadanos, en la medida en que el artículo 107 constitucional no prohíbe literalmente tal posibilidad. De hecho, como puede observarse, el constituyente primario en un ligero acto de descuido se limitó a indicar que tanto “*partidos y movimientos políticos*” como “*movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos*” podrían inscribir candidatos. Esta lectura estrictamente textual, centrada en un análisis exegético de la norma, desvirtúa la esencia misma de los grupos significativos de ciudadanos, ignorando la naturaleza y los principios que fundamentaron su creación y permanencia en el ordenamiento jurídico colombiano.

Recuérdese que los grupos significativos de ciudadanos fueron concebidos como una vía para canalizar la participación ciudadana fuera del control de los partidos políticos

tradicionales, otorgando a los ciudadanos la capacidad de presentar candidaturas independientes a través de la recolección de firmas. La finalidad de esta figura es garantizar la posibilidad de que sectores de la población que no se identifican con las estructuras partidistas puedan intervenir en la arena política, sin verse obligados a asociarse con maquinarias o intereses partidarios.

Sin embargo, el anterior descrito fue el sendero hermenéutico que tomó el legislador colombiano en años anteriores. El artículo 29 de la Ley 1475 de 2011 estableció que:

“Artículo 29. Candidatos de Coalición. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica coaligados entre sí y/o con grupos significativos de ciudadanos, podrán inscribir candidatos de coalición para cargos uninominales. El candidato de coalición será el candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella. Igualmente será el candidato único de los partidos y movimientos con personería jurídica que aunque no participen en la coalición decidan adherir o apoyar al candidato de la coalición.

En el caso de las campañas presidenciales también formarán parte de la coalición los partidos y movimientos políticos que públicamente manifiesten su apoyo al candidato.

En el formulario de inscripción se indicarán los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos.

Parágrafo 1o. *Antes de la inscripción del candidato, la coalición debe haber determinado los siguientes aspectos; mecanismo mediante el cual se efectúa la designación del candidato, el programa que va a presentar el candidato a gobernador o alcalde, el mecanismo mediante el cual se financiará la campaña y cómo se distribuirá entre los distintos partidos y movimientos que conforman la coalición la reposición estatal de los gastos, así como los sistemas de publicidad y auditoría interna. Igualmente deberán determinar el mecanismo mediante el cual formarán la terna en los casos en que hubiere lugar a reemplazar al elegido.*

Parágrafo 2o. *La suscripción del acuerdo de coalición tiene carácter vinculante y por tanto, los partidos y movimientos políticos y sus directivos, y los promotores de los grupos significativos de ciudadanos no podrán inscribir, ni apoyar candidato distinto al que fue designado por la coalición. La inobservancia de este precepto, será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al designado en la coalición.*

Parágrafo 3o. *En caso de faltas absolutas de gobernadores o alcaldes, el Presidente de la República o el gobernador, según el caso, dentro de los dos (2) días siguientes a la ocurrencia de la causal, solicitará al partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato una terna integrada por ciudadanos pertenecientes al respectivo partido, movimiento o coalición. Si dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al de recibo de la solicitud no presentaren la terna, el nominador designará a un ciudadano respetando el partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato.*

No podrán ser encargados o designados como gobernadores o alcaldes para proveer vacantes temporales o absolutas en tales cargos, quienes se encuentren en cualquiera de las inhabilidades a que se refieren los numerales 1, 2, 5 y 6 del artículo 30 y 1, 4 y 5 del artículo 37 de la Ley 617 de 2000.

Ningún régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los servidores públicos de elección popular será superior al establecido para los congresistas en la Constitución Política”. (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

Como se puede observar, con la Ley Estatutaria se desatendió la diferencia conceptual entre un partido y movimiento político y un grupo significativo de ciudadanos, pues este último es una expresión de inconformidad frente a los primeros y, por ello, deciden legítimamente recolectar apoyos de los ciudadanos para postular su o sus candidatos. De aquí que la Constitución y la ley haya previsto un régimen diferenciado para cada uno de ellos.

En sintonía con esta visión de los grupos significativos de ciudadanos, el Consejo de Estado, en el estudio de la razonabilidad de la imposición de una póliza de seriedad para respaldar la o las candidaturas de los grupos significativos de ciudadanos, soslayó el fundamento de esta forma de expresión política alterna a la tradicional:

“En este punto es de la mayor importancia acudir a los antecedentes de la Ley 130 de 1994, de los cuales la Sala concluye que en la discusión parlamentaria estuvieron presentes las siguientes preocupaciones respecto de los requisitos de seriedad de las candidaturas: i) permitir la expresión de las fuerzas sociales diferentes a los partidos y movimientos políticos en las elecciones, ii) evitar que se dificulte en grado sumo la inscripción de candidatos fuera de los partidos y movimientos políticos y, iii) propender por garantías de seriedad diferenciales según la clase de elección” (Sección Quinta, rad. 11001-03-28-000-2011-00043-009).

En el mismo sentido, la presente modificación propuesta refuerza y respalda lo consagrado en el inciso 5 del artículo 262 de la Constitución Política. Nótese en la redacción final del inciso que se hace referencia a la posibilidad de que partidos y movimientos políticos con personería jurídica puedan presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas. No en vano, el constituyente primario omitió en la redacción de ese artículo habilitar a los grupos significativos de ciudadanos para presentar candidatos coaligados con los partidos y movimientos políticos. Indica el artículo 262 de la Constitución:

“Artículo 262. Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos.

La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna, de conformidad con la ley y los estatutos. En la conformación de las listas se observarán en forma progresiva, entre otros, los principios de paridad, alternancia y universalidad, según lo determine la ley.

Cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de voto preferente. En tal caso, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes.

En el caso de los partidos y movimientos políticos que hayan optado por el mecanismo del voto preferente, los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista. Cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato.

*La ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes. **Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas**”: (Negrilla y subrayado fuera del texto original).*

Por último, en el inciso cuarto, se propone llenar un vacío relacionado con el inicio del registro de grupos significativos de ciudadanos, movimientos sociales y comités promotores del voto en blanco. En efecto, ni la Ley 130 de 1994 ni la Ley 1475 de 2011 advirtieron cuál es el término para el inicio del registro y la recolección de apoyos de los ciudadanos. Administrativamente, la Registraduría Nacional del Estado Civil ha dispuesto un término igual al del inicio del procedimiento de inscripción de cédulas, bajo el entendido de que esta es la primera actividad de la etapa preelectoral en los comicios ordinarios. De ahí la necesidad de establecer taxativamente ese inicio del registro y la recolección de apoyos suficiente para que esta modalidad de postulación de candidatos cuente con un periodo amplio y no corto, como administrativamente se ha estipulado.

Los anteriores hechos descritos, nos impulsa a proponer la siguiente modificación al artículo 108 superior:

*“**Artículo 108.** El Consejo Nacional Electoral reconocerá Personería Jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o senado. Las perderán sino consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.*

También será causal de pérdida de la Personería Jurídica de los partidos y movimientos políticos si estos no celebran por lo menos durante cada dos (2) años convenciones que posibiliten a sus miembros influir en la toma de las decisiones más importantes de la organización política.

*Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones **de manera directa o coaligados entre sí**. Dicha*

inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.

*Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos podrán inscribir candidatos **directamente, para lo cual deberán registrarse ante la correspondiente autoridad electoral desde un año antes de la elección y hasta un mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción y, en todo caso, antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista.***

Toda inscripción de candidato incurso en causal de inhabilidad, será revocada por el Consejo Nacional Electoral con respeto al debido proceso.

Los Estatutos de los Partidos y Movimientos Políticos regularán lo atinente a su Régimen Disciplinario Interno. Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo Partido o Movimiento Político o grupo significativo de ciudadanos 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 y podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del Congresista, Diputado, Concejal o Edil por el resto del período para el cual fue elegido”.

V. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES.

a. Fundamentos Constitucionales.

El artículo 150 de la Constitución Política ordena:

“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

- 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes. (...).”*

En suma, de lo anterior, el artículo 374 de la Constitución Política establece:

*“Artículo 374. **La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso**, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo. (Negrilla y subrayado fuera del texto original).*

Además, la carta política en su artículo 375 menciona lo siguiente:

*“Artículo 375. Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, **diez miembros del Congreso**, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente.*

El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara

En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero”. (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

b. Fundamentos Legales.

La ley 5ta de 1992 “*Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.*” en su artículo 6to establece dentro de las funciones del Congreso de la República, la siguiente:

“Artículo 6. Función constituyente, para reformar la Constitución Política mediante actos legislativos.” (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

De igual forma, el artículo 221 de la ley 5ta de 1992, define los actos legislativos así:

*“Artículo 221. **Acto Legislativo.** Las normas expedidas por el Congreso que tengan por objeto modificar, reformar, adicionar o derogar los textos constitucionales, se denominan Actos Legislativos, y deberán cumplir el trámite señalado en la Constitución y en este Reglamento”.*

Así mismo, el artículo 224 de la ley 5ta establece el término del trámite de los Actos Legislativos, así:

*“Artículo 224. **Períodos Ordinarios Sucesivos. El trámite de un proyecto de acto legislativo tendrá lugar en dos (2) períodos ordinarios y consecutivos.**”*

Dos períodos ordinarios de sesiones comprenden una legislatura, a saber: el primero, que comienza el 20 de julio y termina el 16 de diciembre; y el segundo, desde el 16 de marzo hasta el 20 de junio”. (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

Respecto al trámite para su aprobación, la ley 5ta en su artículo 225 establece que:

*Artículo 225. **Trámite de Aprobación. El proyecto de acto legislativo debe ser aprobado en cada una de las Cámaras por la mayoría simple, en la primera vuelta; publicado por el Gobierno, requerirá de la mayoría absoluta en la segunda vuelta. Ambos períodos no necesariamente deben coincidir en la misma legislatura.** (Negrilla y subrayado fuera del texto original).*

Por último, la Ley 3ra de 1996 “*Por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones*” enaltece la competencia de conocer reformas constitucionales de las comisiones primeras de la cámara alta y baja, de la siguiente manera:

“Artículo 2. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

Comisión Primera.

*Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: **reforma constitucional**; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos”. (Negrilla y subrayado fuera del texto original).*

VI. IMPACTO FISCAL.

La ley 819 de 2003, *“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”,* en su artículo 7 ordena cuales deben ser las iniciativas legislativas en las cuales deberá hacerse de manera expresa en la exposición de motivos los costos fiscales y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

*“Artículo 7o. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de **cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios**, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces". (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

El presente Proyecto de Acto Legislativo no tiene impacto fiscal inmediato ya que no ordena gasto y no ordena beneficios tributarios. Esto es, la promulgación de este Proyecto de Acto Legislativo por sí mismo, no genera obligaciones fiscales y tampoco demanda recursos del Presupuesto General de la Nación.

VII. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS.

Se advierte que el presente Proyecto de Ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido de la presente iniciativa legislativa, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés contemplados en el artículo 286 de la Ley 5 de 1992.

Por lo anterior, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite de este.

VIII. PROPOSICIÓN.

En relación con los puntos anteriormente expuestos, presentamos Ponencia Positiva y solicitamos a los Honorables miembros de la Plenaria del Senado debatir y aprobar en Segundo Debate – Segunda Vuelta el Proyecto de Acto Legislativo No. 017 de 2024 Senado – No. 435 de 2024 Cámara *"Por medio del cual se modifica el artículo 107 y 108 de la constitución política de Colombia"*.

Cordialmente,



ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO.
Senador de la República.

IX. TEXTO PROPUESTO A SEGUNDO DEBATE EN SEGUNDA VUELTA A LA PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 017 DE 2024 SENADO – NO. 435 DE 2024 CÁMARA “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 107 Y 108 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA”.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Modifíquese el inciso 2 y 12 del artículo 107 de la Constitución Política, el cual quedará así:

ARTÍCULO 107. *Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.*

En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica. La doble militancia sólo será objeto de sanción por parte de los partidos o movimientos políticos al que pertenece de conformidad con los estatutos, según reglamentación que hará la ley.

Los Partidos y Movimientos Políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos.

Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, podrán celebrar consultas populares o internas o interpartidistas que coincidan o no con las elecciones a Corporaciones Públicas, de acuerdo con lo previsto en sus Estatutos y en la ley.

En el caso de las consultas populares se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral. El resultado de las consultas será obligatorio.

Los directivos de los Partidos y Movimientos Políticos deberán propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas.

Los Partidos y Movimientos Políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como también por avalar candidatos elegidos en cargos o Corporaciones Públicas de elección popular, quienes hayan sido o fueren

condenados durante el ejercicio del cargo al cual se avaló mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad.

Los partidos o movimientos políticos también responderán por avalar a candidatos no elegidos para cargos o Corporaciones Públicas de Elección Popular, si estos hubieran sido o fueren condenados durante el período del cargo público al cual se candidatizó, mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico, cometidos con anterioridad a la expedición del aval correspondiente.

Las sanciones podrán consistir en multas, devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos, hasta la cancelación de la personería jurídica. Cuando se trate de estas condenas a quienes fueron electos para cargos uninominales, el partido o movimiento que avaló al condenado, no podrá presentar candidatos para las siguientes elecciones en esa Circunscripción. Si faltan menos de 18 meses para las siguientes elecciones, no podrán presentar terna, caso en el cual, el nominador podrá libremente designar el reemplazo.

Los directivos de los partidos a quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere Personería Jurídica también estarán sujetos a las sanciones que determine la ley.

También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.

Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto o grupo significativo de ciudadanos, podrá por una sola vez en el cuatrienio y hasta un mes antes del primer día de inscripciones de la próxima elección, renunciar al partido o grupo significativo por el cual fue elegido, sin tener que renunciar a su curul. Lo anterior se aplicará para directivos de partidos y movimientos políticos”.

ARTÍCULO 2º. Modifíquese el Inciso 3 y 4 del artículo 108 de la Constitución Política, el cual quedará así:

ARTÍCULO 108. *El Consejo Nacional Electoral reconocerá Personería Jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o senado. Las perderán sino consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.*

También será causal de pérdida de la Personería Jurídica de los partidos y movimientos políticos si estos no celebran por lo menos durante cada dos (2) años convenciones que posibiliten a sus miembros influir en la toma de las decisiones más importantes de la organización política.

Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones de manera directa o coaligados entre sí. Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.

Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos podrán inscribir candidatos directamente, para lo cual deberán registrarse ante la correspondiente autoridad electoral desde un año antes de la elección y hasta un mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción y, en todo caso, antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista.

Toda inscripción de candidato incurso en causal de inhabilidad, será revocada por el Consejo Nacional Electoral con respeto al debido proceso.

Los Estatutos de los Partidos y Movimientos Políticos regularán lo atinente a su Régimen Disciplinario Interno. Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo Partido o Movimiento Político o grupo significativo de ciudadanos 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 y podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del Congresista, Diputado, Concejal o Edil por el resto del período para el cual fue elegido.

Artículo 3º. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

Cordialmente,



ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO.
Senador de la República.