

Intervención de la Misión de Observación Electoral – MOE - Proyecto de Acto Legislativo No.394 de 2024 Cámara “Por medio del cual se modifica el artículo 107 de la Constitución Política de Colombia”
Sesión Comisión Primera Cámara de Representantes
23 de abril de 2024

La Misión de Observación Electoral -MOE, le agradece a la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes por la invitación que se le extendió a esta organización para que presente las observaciones y comentarios al Proyecto de Acto Legislativo 394 de 2024, el cual le permite a los miembros de las corporaciones públicas unirse a un partido político diferente al que los respaldó durante su elección, sin renunciar a su curul o incurrir en doble militancia.

Para esta organización, el mencionado Proyecto abre el camino al transfuguismo, cuyo fenómeno es contrario a las medidas que el Congreso de la República ha adoptado para fortalecer la democracia representativa y el régimen de partidos. Por tal razón, a partir de las siguientes consideraciones, la MOE le solicita a la Comisión Primera que archive esta iniciativa:

- I. El proyecto de Acto Legislativo es contrario a los esfuerzos por fortalecer la democracia representativa y avanzar en la consolidación de un sistema de partidos más fuerte.**

En el 2003 y 2009, el Congreso de la República aprobó dos reformas constitucionales que tenían como propósito fortalecer el sistema de partidos políticos, y asimismo evitar diversas prácticas que lesionaban la confianza de la ciudadanía, como la doble militancia y el transfuguismo político. En esta misma línea, la Corte Constitucional ha reconocido y alertado sobre **la capacidad de este fenómeno para destruir los principios esenciales del sistema político, como la soberanía popular¹, la integridad del sistema electoral², la estabilidad institucional³ y la representación política⁴.**

La jurisprudencia de la **Corte ha sido coherente en condenar el transfuguismo político y respaldar medidas dirigidas a sancionarlo, con el fin de fortalecer la democracia representativa y proteger la voluntad popular expresada en las elecciones.** Un ejemplo

¹ Al respecto, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-1194 de 2005, señaló que el transfuguismo político puede socavar el principio de soberanía popular al permitir que los funcionarios electos cambien de afiliación partidaria sin consultar a sus electores. Esto puede conducir a una desconexión entre los representantes políticos y los ciudadanos que los eligieron, erosionando así la base misma de la democracia representativa.

² En la sentencia C-1194 de 2005, el alto tribunal señaló que el sistema electoral democrático se basa en la confianza del público en la integridad del proceso electoral. El transfuguismo político puede socavar esta integridad al generar desconfianza entre los ciudadanos y cuestionar la legitimidad de los resultados electorales.

³ En la sentencia C-638 de 2012, la Corte reiteró que la estabilidad y el buen funcionamiento de las instituciones democráticas dependen en gran medida de la coherencia y la previsibilidad en el comportamiento de los actores políticos. El transfuguismo político puede minar esta estabilidad al generar incertidumbre y desorden en el sistema político.

⁴ Según la sentencia C-638 de 2012, la Corte señaló que la estabilidad y coherencia de los partidos políticos son esenciales para garantizar una representación política efectiva. El transfuguismo político puede debilitar esta representación al fragmentar los partidos y dificultar la construcción de mayorías coherentes en los órganos de gobierno.

destacado de esto se encuentra en la línea jurisprudencial establecida en las sentencias C-897 de 2011, C-194 de 2005 y C-638 de 2012. En esta última, la Corte analizó la constitucionalidad de ciertas disposiciones del Acto Legislativo 01 de 2009, que tenía como objetivo prohibir el transfuguismo político. En dicha sentencia, la Corte reafirmó la importancia de la estabilidad institucional y la coherencia programática de los partidos políticos, respaldando la prohibición de esta práctica.

Asimismo, el Tribunal Constitucional a través de la sentencia C-334-de 2014, manifestó que **el transfuguismo político es una forma de "deslealtad democrática"**, pues afecta gravemente los principios constitucionales que sustentan el sistema de partidos y movimientos políticos. Para la Corte, **esta práctica vulnera la disciplina al interior de las organizaciones políticas y obstaculiza su fortalecimiento, lo cual es necesario para garantizar la democracia representativa y pluralista.** Además, se ha señalado que el transfuguismo constituye un **fraude a la voluntad del elector**, ya que los representantes que cambian de afiliación partidaria pueden actuar en función de intereses personales en lugar de cumplir con los programas e ideales del partido que los llevó al cargo.

Por otra parte, la sentencia SU-209 de 2021 de la Corte Constitucional abordó el tema del transfuguismo y la doble militancia en el contexto de la democracia participativa. En este fallo, se reiteró la importancia de prohibir estas prácticas para garantizar la integridad del sistema político y preservar la coherencia ideológica de los partidos. Se destaca que las prohibiciones de doble militancia y transfuguismo político tienen como objetivo proteger la **voluntad popular expresada en las elecciones y evitar que los representantes actúen en función de intereses personales en detrimento de los programas y principios de sus partidos.** En resumen, la sentencia reafirma la necesidad de prohibir estas prácticas para fortalecer la democracia participativa, la militancia política y garantizar la coherencia ideológica en el ejercicio del poder político.

Por lo tanto, en materia legislativa y de control de constitucionalidad, se ha reconocido que aumentar el estándar de responsabilidad de las organizaciones políticas es uno de los caminos para garantizar el adecuado funcionamiento de la democracia representativa y en cambio, se han rechazado aquellos intentos por debilitar el sistema de partidos a través de figuras como la doble militancia y el transfuguismo.

II. El proyecto de Acto Legislativo no soluciona los problemas estructurales del sistema de partidos políticos.

Es importante resaltar que **el proyecto 349 de 2024 radicado no soluciona problemas estructurales de la democracia en Colombia que persisten y se han agudizado, entre otras, por la falta de regulación de las coaliciones y el notable incremento en el número de partidos.** En su lugar, debilita la representación política, profundiza el personalismo y defrauda la voluntad de los electores, que en el último ciclo electoral (2022 y 2023) eligieron a sus representantes a partir de un proyecto político específico.

A nivel institucional, estos problemas han sido reconocidos y abordados por las decisiones judiciales recientes de la Sección Quinta del Consejo de Estado, que han respondido a la dificultad de aplicar las reglas de doble militancia en un contexto en el que las coaliciones han difuminado las líneas de la filiación partidista y el desarrollo de campañas electorales.

En efecto, la declaratoria de la nulidad de la elección de algunos Senadores refleja la necesidad de aclarar de manera inequívoca desde el nivel legal o constitucional si la titularidad de las curules de corporaciones públicas pertenece a las organizaciones políticas o las personas electas⁵. También el Consejo de Estado ha dado cuenta de las dificultades para armonizar las normas sobre doble militancia con la figura de las coaliciones y la de precandidaturas en consultas interpartidistas⁶. Una regulación por parte del Congreso en este sentido, ofrecería mayor claridad para candidaturas y representantes en corporaciones públicas.

Adicionalmente, el Consejo de Estado ha decretado la nulidad de la personería jurídica de tres organizaciones políticas que habían sido reconocidas por el Consejo Nacional Electoral (Todos somos Colombia, Creemos y Fuerza Ciudadana⁷). Los criterios utilizados por la Autoridad Electoral y que llevaron al incremento en el número de partidos políticos con personería jurídica, cuyo crecimiento desde las elecciones de 2022 fue del 76% al pasar de 21 a 37, reflejan las tensiones que existen dentro de la institucionalidad para conciliar la necesidad de mayor apertura democrática y los requisitos que establece nuestro marco constitucional. Para lograr aliviar estas tensiones, es necesaria una reforma más amplia y significativa que reconozca y aborde los problemas estructurales del sistema de partidos, como los mecanismos para la adquisición de derechos por parte de las organizaciones políticas, la adopción de mecanismos de democracia interna, las fusiones, escisiones y la corrección de las distorsiones y problemas de interpretación que introdujo la figura de las coaliciones.

⁵ En Sentencia del 4 de mayo de 2023, La Sección Quinta del Consejo de Estado anuló la elección del entonces Senador Roy Barreras. El fallo hizo especial énfasis en los actos legislativos que modificaron el artículo 107 de la Constitución Política en el 2003 y 2009, los cuales buscaron fortalecer el sistema de bancadas y la disciplina partidista, para luego, precisar que la expulsión del Senador del partido de La “U”, no lo eximía del deber de renunciar a la curul en el plazo constitucional, so pena de incurrir en doble militancia si resultare elegido por una agrupación política distinta.

⁶ En fallo del 10 de agosto de 2023, la misma corporación anuló la elección del entonces Senador César Pachón. Aclaró que la restricción de doble militancia aplica sin excepción ni distinción a todas las personas que aspiren a cargo de elección popular, y que el ordenamiento jurídico no permite asimilar partidos y movimientos políticos a coaliciones. Estas restricciones no dejan de existir al interior de los partidos por la existencia de una coalición, pues sus miembros tienen una obligación de fidelidad con las colectividades de origen. Las precandidaturas en consultas no son una excepción al deber de apoyar, en primer término, a los aspirantes del partido de origen, salvo que el acuerdo de coalición autorice expresamente o se haya dejado en libertad a los miembros del partido.

⁷ Las sentencias del 18 de abril (Todos Somos Colombia y Creemos) y el 7 de marzo de 2024 (Fuerza Ciudadana), reafirman que los partidos políticos solo pueden obtener su personería jurídica a través del cumplimiento de los requisitos ordinarios establecidos en la Constitución, o mediante la aplicación de las reglas excepcionales establecidas por la Corte Constitucional en las Sentencia SU-257 de 2021 y la SU-316 de 2021. Asimismo, la Sección Quinta del Consejo Estado reiteró que el mandato establecido en el Acuerdo de Paz sobre la apertura democrática y modificación de las reglas para la creación de partidos políticos y conservación de la personería jurídica, solo se puede aplicar directamente en la medida que tenga un desarrollo normativo concreto.

III. El transfuguismo únicamente ha sido avalado en momentos de transición en los que se han aprobado reformas estructurales al sistema de partidos políticos.

En reformas anteriores, como la del Acto Legislativo 01 de 2009, se incluyó un texto casi idéntico, como un mecanismo para darle viabilidad política y garantizar a los congresistas la oportunidad de cambiar de organización política en el contexto de un cambio normativo significativo.

De acuerdo a lo anterior, la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-303 de 2010 estudió la figura transitoria del transfuguismo incorporada en el Acto Legislativo 01 de 2009. En ese momento, la Corte reiteró los reproches a esta figura por sus afectaciones al sistema democrático. Sin embargo, la permitió porque a través de ella se facilitó la transición hacia un régimen constitucional más estricto con la disciplina de partidos y la responsabilidad política, pero sobre todo porque esta se insertó, y era apenas un componente, de una *“reforma política de amplio espectro, que estableció distintas reglas constitucionales unívocamente dirigidas a fortalecer la democracia participativa”*. Además, reiteró que toda conducta que estuviera por fuera del plazo incorporada en la transición debía ser rechazada por constituirse en transfuguismo político y por lo tanto se le aplicarían todas las sanciones establecidas en la Constitución y la Ley.

Finalmente, en ese momento la Corte recordó que para identificar si el Congreso excedió su facultad de reforma al incluir una norma que avalaba el transfuguismo, era necesario revisar si esta obedecía a un “ritual para simular una enmienda cuando en realidad lo que se está adoptando es una decisión política particular y concreta, con unos destinatarios específicos”. Es decir cuando no se realiza una reforma que logre cambios significativos sino que en su lugar se adecua la Constitución para favorecer intereses personales en detrimento de los pilares de la Constitución. En ese momento, la Corte señaló que la reforma no obedecía a intereses personales debido que esta incluía distintas adiciones y modificaciones a la Carta Política, todas ellas dirigidas al fortalecimiento del sistema electoral y de partidos.

Sin embargo, contrario a lo que sucedió en ese momento, la MOE ve con preocupación que el Acto Legislativo abre la puerta al transfuguismo sin que se realice ningún tipo de reforma estructural, fortaleciendo la idea de la representación política a través de personas y no de organizaciones. Además, pareciera que se utiliza la figura rechazada por la Corte “un ritual para simular una enmienda” que obedece a intereses personales. Es decir, a través de esta reforma se incorpora una medida que con enormes impactos negativos en el sistema político, sin siquiera buscar atender algunos de los múltiples retos significativos que se han evidenciado en los últimos años.

Es por eso que la MOE reitera la solicitud a esta Comisión Primera para que archive esta iniciativa y en su lugar avance hacia una discusión amplia sobre el funcionamiento del sistema de partidos en Colombia, que abra la oportunidad para el fortalecimiento de nuestro sistema de representación, a fin de abonar a la confianza de la ciudadanía en los procesos electorales.

