



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: William Zambrano Cetina

Bogotá D.C., diez (10) de septiembre de dos mil quince (2015)

Radicación No. 2231

Expediente: 11001-03-06-000-2014-00246-00

Referencia: Expulsión del partido político.
Consecuencias.

El Ministerio del Interior consulta a esta Sala sobre las consecuencias que tiene para un miembro de una corporación pública de elección popular la expulsión del partido político que lo avaló para aspirar al cargo.

La consulta no expone ningún antecedente y formula directamente las siguientes **PREGUNTAS:**

“Primero: ¿Ejecutoriada la sanción de expulsión de un miembro de una corporación pública, por un partido determinado, puede el sancionado hacer parte inmediatamente de una bancada política diferente a aquella que lo inscribió como candidato y le impuso la sanción?”

Segundo: ¿el miembro de corporación (congresista, diputado o concejal) sancionado con expulsión, puede permanecer en la curul e integrar otra bancada, o en su defecto, ejecutoriada la sanción, debe la mesa directiva de la Corporación, de la que hacía parte como congresista, diputado o concejal, proceder a llamar en lista a quien le sigue en orden descendente en votos en la lista de la que hace parte el sancionado?”

Tercero: ¿Cuándo se produce al interior de un partido o movimiento político, una sanción como la expulsión, prevista como sanción dentro de los estatutos de esa organización política, está en la obligación el Presidente o la Mesa Directiva de la respectiva corporación pública, de oficio o previa solicitud del partido o movimiento político que avaló la inscripción del miembro de la corporación sancionado, proceder a llamar a ocupar la curul que ostentaba el expulsado, al candidato no elegido que le sigue en el orden descendente?”

Cuarto: ¿En caso de que el Presidente o Mesa Directiva estén en la obligación de llamar a ocupar la curul al candidato no elegido que sigue en la lista, y no atienda la solicitud del partido o movimiento político, a que sanciones pueden verse sometidos?”

I. CONSIDERACIONES

A. LOS PROBLEMAS JURÍDICOS QUE SE DEBEN REVISAR

Las preguntas planteadas por el organismo consultante se refieren a las consecuencias que tiene para *un miembro en ejercicio* de una corporación pública de elección popular, la expulsión del partido político al que pertenece. En particular se consulta a la Sala si en esos casos el congresista, diputado o concejal expulsado de su partido (i) puede afiliarse a otro partido o movimiento político para terminar su periodo (pregunta 1); o (ii) pierde su investidura ante la imposibilidad de ejercerla sin estar vinculado al partido o movimiento político que avaló la elección (preguntas 2 a 4).

Como se observa, la primera cuestión tiene que ver con el alcance de la prohibición de doble militancia y la posibilidad de que el congresista, diputado o concejal expulsado de su partido o movimiento político se vincule a otra colectividad distinta a la que avaló su elección. Este interrogante se resuelve analizando, precisamente, la prohibición constitucional de doble militancia y su aplicación también a los casos en que el cambio de partido o movimiento político es el resultado de una sanción de expulsión de la colectividad a la cual se pertenece.

Por su parte el segundo problema tiene relación con la posibilidad de que en las corporaciones públicas de elección popular existan congresistas, diputados o concejales que, dada la expulsión de su colectividad, actúen de manera autónoma e independiente, esto es, sin pertenecer a ningún partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos. Para resolver esta cuestión se hace necesario estudiar el régimen constitucional y legal de funcionamiento de las corporaciones públicas de elección popular, en particular el régimen de bancadas y la naturaleza del vínculo que surge entre los candidatos elegidos y el partido o movimiento político al que pertenecen. Con base en lo anterior se podrá determinar si para ejercer estos cargos es condición necesaria que el congresista, diputado o concejal permanezca vinculado durante todo su periodo a la colectividad que avaló su elección.

La Sala aclara que el presente concepto se circunscribirá al supuesto general planteado por el organismo consultante (expulsión de un miembro de una corporación pública de elección popular del partido o movimiento político que lo avaló para acceder al cargo) sin extenderse a supuestos especiales que pueden ameritar consideraciones adicionales o particulares según el caso (candidatos de coalición, situación de los candidatos de grupos significativos de ciudadanos y su relación con el comité promotor, etc.).

A. PRIMER PROBLEMA: LA PROHIBICIÓN DE DOBLE MILITANCIA Y LA IMPOSIBILIDAD DE EJERCER LA INVESTIDURA EN NOMBRE DE UN PARTIDO DISTINTO AL QUE AVALÓ LA ELECCION

El régimen constitucional de bancadas, que obliga a los miembros de las corporaciones de elección popular a seguir las directrices y decisiones de su colectividad y que prohíbe la renuncia al partido o movimiento político que avaló la elección (según se revisa en la segunda parte de este concepto), se complementa con la prohibición, también constitucional, de doble militancia:

“Artículo 107 (...) En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica (...)

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 (...)

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.”

De este modo la Constitución prohíbe a las personas la participación “simultánea” en más de un partido o movimiento político con personería jurídica, restricción ésta que se ha entendido como una forma de armonizar la libertad de asociación con “la obligatoriedad constitucional del principio democrático representativo”, el cual exige que la confianza depositada por el elector en una determinada plataforma política, *“no resulte frustrada por la decisión personalista del elegido de abandonar la agrupación política mediante la cual accedió a la corporación pública o cargo de elección popular”*¹.

La Ley Estatutaria 1475 de 2011, por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, desarrolló el alcance de esta prohibición constitucional de la siguiente manera:

“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.

¹ Sentencia C-490 de 2011. Ver igualmente Sentencias C-342 de 2006 y C-334 de 2014.

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.”² (Se resalta por ser especialmente relevante para la presente consulta)

El análisis de esta disposición determina que la prohibición de doble militancia comporta (i) la imposibilidad misma de pertenencia concurrente o simultánea a dos partidos o movimiento políticos (inciso 1); (ii) la prohibición de apoyar candidatos de otras colectividades (inciso 2º, primera parte); (iii) *el deber de los candidatos electos de permanecer vinculados al partido o movimiento político que los inscribió* (segunda parte del inciso 2º -en negrilla-); (iv) la exigencia de los candidatos elegidos de esperar un plazo mínimo de 12 meses antes de vincularse a otro partido y siempre que sea para presentarse a las siguientes elecciones (parte final del inciso 2-); y (v) el deber de los directivos de los partidos y movimientos políticos que pretenden ser elegidos por otra colectividad de renunciar a su partido también con una antelación mínima de 12 meses (inciso 3º).

² Artículo declarado condicionalmente exequible “en el entendido que la administración de datos personales sobre filiación partidista que realizan los partidos y movimientos políticos debe sujetarse a los principios del derecho fundamental al hábeas data” (Sentencia C-490 de 2011).

Como establece el inciso 4 de la norma en cita, la violación de cualquiera de las anteriores reglas **constituye doble militancia** y permite su sanción conforme a los estatutos de cada partido, así como la revocatoria de la inscripción en el caso de los candidatos.

Dada su importancia para la presente consulta es necesario hacer énfasis en la existencia del mencionado deber de los candidatos que resulten electos por un partido o movimiento político **“de pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la investidura o cargo”** (inciso 2º de la norma en cita) y el hecho de que su desconocimiento también constituye violación de la prohibición de doble militancia. De dicho deber se desprende que desvincularse del partido o movimiento que avaló la elección para afiliarse a otro partido o incluso para pretender una representación individual o autónoma en la corporación pública de elección popular, también constituye doble militancia y, por ende, no está permitida.

En consecuencia, como se profundizará mas adelante al revisar la segunda parte del problema consultado, la permanencia en el partido o movimiento político que avaló la elección se convierte en *una condición necesaria* para el ejercicio de la investidura en las corporaciones públicas de elección popular.

Sobre la importancia de este deber de permanencia puede consultarse, por ejemplo, la Sentencia C-303 de 2010, en la que se revisó la constitucionalidad del Acto Legislativo 1 de 2009; en esa oportunidad la Corte Constitucional se refirió al propósito de la prohibición de doble militancia desde la perspectiva de la vigencia del principio de soberanía popular y del fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos. Al respecto señaló:

“Con base en lo anterior, se infiere que el transfuguismo político, cuando incorpora la permanencia en la curul del miembro que cambia de partido o movimiento, afecta el principio de soberanía popular. Esto se explica en advertir que la obtención de la investidura en la corporación pública se deriva de la voluntad democrática que los electores han expresado a una lista en particular, a la que pertenece el candidato elegido, lista que al ser única, está inserta en la dinámica de la disciplina de partidos. El político que cambia de partido o movimiento político no solo defrauda a elector, sino que cuestiona la legitimidad democrática de su mandato representativo, por la simple razón que el partido o movimiento de acogida no lo tuvo en su lista única al momento de la elección y por ende, los ciudadanos no tuvieron oportunidad de apoyarlo, en tanto integrante de esa agremiación política.

(...) En conclusión, la prohibición de la doble militancia y del transfuguismo político, en los términos antes expuestos, constituyen herramientas de primera línea para la consecución del fin constitucional de fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos, basado en el aumento del estándar de disciplina de sus miembros e

integrantes. A su vez, el fenómeno del transfuguismo tiene importante incidencia en la vigencia del principio de soberanía popular, habida cuenta las particularidades del sistema electoral colombiano”.

Ligado a lo anterior, la doble militancia y el transfuguismo político han sido calificados por la jurisprudencia constitucional como “*modalidades de deslealtad democrática*” porque defraudan la confianza de los electores que han votado no solo por el candidato, sino por el programa y plataforma política del partido al cual pertenece. De ahí su incompatibilidad con la Constitución:

“8.4. Para la jurisprudencia, en el orden de ideas propuesto, el *transfuguismo político* se muestra incompatible con los principios constitucionales que prefiguran en régimen de partidos y movimientos políticos, en tanto afecta gravemente la disciplina al interior de esas organizaciones y, como se ha explicado insistentemente, entorpece el fortalecimiento de las mismas, presupuesto para la garantía de la democracia participativa y pluralista. Es así, que la Corte ha calificado al transfuguismo una modalidad de “*deslealtad democrática*”, pues se basa en un fraude a la voluntad del elector. En tal sentido, insiste en que “*las claras relaciones existentes entre los partidos políticos y la conformación y funcionamiento de los grupos parlamentarios explican el rechazo a la práctica del transfuguismo, entendido, en términos amplios, como una deslealtad democrática. En efecto, dicho fenómeno perverso, constante en partidos políticos latinoamericanos y que ha conducido a aquello que la doctrina denomina “electoral volatility”, denota en el elegido una falta de firmeza ideológica, debilidad de convicciones, exceso de pragmatismo y anteposición de intereses personales y egoístas sobre aquellos programas e ideario del partido político que lo llevó a ocupar un cargo de representación popular, y por supuesto, un fraude a los electores (...)*”³

En ese contexto se ha advertido entonces sobre la *defraudación que se produciría a la confianza del elector* si se admitiera que un candidato elegido por un partido o movimiento político pudiera renunciar libremente a él para ejercer su investidura a nombre de una colectividad distinta a la que legitimó su elección:

“(…) es especialmente pertinente detenerse en las implicaciones que el fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos, previsto por la reforma política de 2003, tiene en la prohibición de la doble militancia y del denominado *transfuguismo político*. Es claro que ante la evidente intención del Constituyente y de las reformas constitucionales subsiguientes de fortalecer los partidos políticos, tal empresa quedaría incompleta sin la consagración constitucional de la imposibilidad de pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político, **pues carecería de todo sentido que se exija la sujeción del miembros de las corporaciones públicas a las directrices de la agrupación que ha avalado la lista a la que pertenecen, la que a su vez obtuvo**

³ Sentencia C-334 de 2014. Ver igualmente Sentencia C-342 de 2006.

legitimidad democrática por el sufragio de los electores, si estos pudieran decidir discrecionalmente hacer parte de un partido o movimiento político distinto al que permitió su elección.”⁴ (Se resalta)

De esta manera, la prohibición de doble militancia y el deber de pertenencia a un solo partido o movimiento político, que el aparte arriba resaltado del artículo 2º de la Ley 1474 de 2011 extiende a todo el periodo para el cual se ha sido elegido, impide de plano que los miembros de las corporaciones de elección popular, cualquiera que se la causa (renuncia voluntaria o consecuencia de una sanción de expulsión), se desvinculen del partido político que los avaló para pasar a ejercer su investidura en nombre de otra colectividad diferente⁵.

Como se ha indicado por la jurisprudencia, desde el punto de vista formal la prohibición constitucional de doble militancia busca evitar la pertenencia simultánea del elegido a dos partidos, movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, y por ende, a dos bancadas; y desde una aproximación material, dicha interdicción conlleva *la imposibilidad de que el representante ejerza activismo en defensa de programas, idearios o ideologías distintas a las que permitieron la elección*⁶.

En consecuencia para la Sala es claro que la respuesta al primer interrogante planteado en la consulta es necesariamente negativo: no es posible que un congresista, diputado o concejal que es expulsado de su partido o movimiento político se vincule a otra colectividad para terminar su periodo. Como establece la parte final del inciso 2º del referido artículo 2º de la Ley 1474 de 2011, el candidato electo que desea representar a otro partido diferente al que avaló su elección no puede trasladarse libremente de una colectividad a otra sino que debe *renunciar a su cargo* con al menos 12 meses de antelación y *presentarse a unas nuevas elecciones*.

⁴ Sentencia C-334 de 2014.

⁵ Cabe recordar que la posibilidad de que un miembro de una corporación pública de elección popular pasara de un partido o movimiento político a otro sin perder su curul solo fue aceptada por una única vez y como algo excepcional (porque no responde a la regla que ahora rige) en el párrafo transitorio que el Acto Legislativo 1 de 2009 introdujo al artículo 107 de la Constitución: **“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, autorizase, 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.” Sin embargo esa posibilidad fue expresamente excepcional y se agotó 2 meses después de las la expedición de dicho acto legislativo.

⁶ Sentencia C-342 de 2006.

Una solución contraria podría suponer una defraudación de la confianza del elector, quien tiene derecho a exigir que los candidatos de la lista por la cual votó representen la plataforma política del respectivo partido o movimiento político y no de la de otro distinto:

“En el apartado preliminar de la presente sección se explicó cómo la prohibición de la doble militancia es una de las herramientas previstas por las reformas políticas de 2003 y 2009 para fortalecer las agrupaciones políticas. Este fortalecimiento era necesario ante las amenazas que las prácticas personalistas, la atomización de los partidos y movimientos, y la incursión de actores ilegales generaban frente a la vigencia del principio democrático representativo. Así, era necesario disponer reglas que evitaran que los integrantes de las agrupaciones políticas, en especial aquellos que ejercen cargos de elección popular, defraudaran la confianza de los electores al cambiar de agrupación y, por ende, servir a programas y agendas de acción política distintos a los que les sirvieron para acceder a dichas dignidades públicas.”⁷

B. SEGUNDO PROBLEMA: SOBRE LA POSIBILIDAD DE QUE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES PÚBLICAS DE ELECCIÓN POPULAR NO PERTENEZCAN A UN PARTIDO O MOVIMIENTO POLÍTICO O GRUPO SIGNIFICATIVO DE CIUDADANOS

1. Planteamiento general

Descartada entonces la posibilidad de que los congresistas, disputados o concejales expulsados de su partido político o movimiento político se vinculen a otro para terminar su periodo, surge una segunda cuestión: la posibilidad de que tales funcionarios conserven su investidura y la ejerzan de manera independiente y autónoma, esto es, sin vinculación a ninguna colectividad.

Para responder este interrogante la Sala analizará en primer lugar la potestad de postulación electoral y el vínculo que surge entre los candidatos a las corporaciones públicas de elección popular y los partidos y movimientos políticos que les brindan su aval; luego revisará, con base en el régimen de bancadas y de organización y funcionamiento de las corporaciones públicas de elección popular, la forma en que esa relación se fortalece una vez lograda la elección, al punto que el ejercicio de la investidura queda ligado de manera inexorable a un deber de representación de la colectividad que avaló la postulación. Finalmente revisará hasta dónde la Constitución y la ley han previsto que la ruptura de ese vínculo con el partido o movimiento político determine la pérdida de la investidura y habilite a las mesas directivas de la corporación pública a llamar a otra persona a ocupar el cargo.

⁷ Sentencia C-490 de 2011.

Con base en lo anterior se resolverán los interrogantes 2 a 4 de la consulta.

2. Los partidos y movimientos políticos como titulares de la potestad de postulación a los cargos de elección popular: da origen a un vínculo entre dichas organizaciones y los candidatos avalados

Dentro de los diversos mecanismos de participación ciudadana, la Constitución Política garantiza a todas las personas la posibilidad de fundar, organizar y desarrollar partidos políticos, y la libertad de afiliarse o retirarse de ellos (artículos 40 y 107). Se trata de un derecho político que a su vez es expresión de otros diversos derechos fundamentales como la libertad de asociación (artículo 38), la libertad de opinión (artículo 20) y el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (artículo 40), entre otros.

La Ley Estatutaria 130 de 1994 define los partidos políticos como instituciones permanentes que *“promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular”* con el objeto de *“acceder a los cargos de elección popular”* (artículo 2º); por su parte los movimientos políticos se definen como asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política *“o para participar en las elecciones.”* (Ibidem). En esta medida los partidos y movimientos políticos cumplen una función de canalización de las expectativas de la sociedad *“mediante [las] propuestas ideológicas que representan”*⁸.

Para su constitución, los partidos y movimientos políticos deben organizarse democráticamente con base en principios rectores de transparencia, objetividad, moralidad y equidad de género (artículo 107 C.P.); también están obligados a *“presentar y divulgar sus programas políticos”* (ibídem), que es lo que permite a los ciudadanos decidir libremente sobre su simpatía y afiliación a las ideas que cada partido o movimiento representa.

Sobre este último aspecto, el artículo 4º de la Ley Estatutaria 130 de 1994 establece que para la fundación de un partido o movimiento político la respectiva organización debe contar, entre otros, con un documento que contenga *“la plataforma política del partido o movimiento, expresando su filosofía y principios, así como los programas y aspiraciones que lo identifiquen”*.

⁸ Sentencia C-150 de 2015. Ver igualmente Sentencia C-303 de 2010: “Es por ello que, igualmente, la posibilidad de fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse es una garantía constitucional (Art. 107 C.P.), puesto que el mismo Constituyente ha reconocido que estas instancias son imprescindibles para la vida democrática, la consolidación de una representación política que exprese las mayorías y que se muestre respetuosa de los intereses de los grupos minoritarios, y para el ejercicio responsable y ordenado de la participación.”

Así entonces, la afiliación y la búsqueda de avales de un determinado partido o movimiento político, que en cualquier caso es libre y voluntaria, permite suponer la comunión o simpatía del aspirante con la plataforma ideológica de la respectiva colectividad y también, como en toda organización asociativa, la aceptación de sus estatutos y de los deberes y responsabilidades que dicha condición exige.

En este sentido el artículo 4 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, sobre reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, establece los contenidos mínimos de los estatutos de estas organizaciones, dentro de los cuales cabe resaltar para efectos de la presenta consulta los referidos al deber de contar con: (i) un régimen de pertenencia al partido o movimiento político en el que se señalen reglas de afiliación y retiro, así como los derechos, deberes y prohibiciones de sus miembros; (ii) las reglas de convocatoria, fecha y demás aspectos relacionados con la reunión del partido o movimiento político, las cuales deben garantizar a sus miembros influir en la toma de las decisiones más importantes de la organización política; (iii) la regulación interna del régimen de bancadas en las corporaciones de elección popular; (iv) la forma de postulación, selección e inscripción de candidatos a cargos y corporaciones de elección popular mediante mecanismos democráticos; (v) el régimen de consultas internas, populares o el proceso de consenso para la selección de candidatos a cargos o corporaciones de elección popular; y (vii) las reglas que desarrollen los deberes a cargo de los partidos o movimientos políticos.

Estos mínimos estatutarios relacionados con la exigencia de un régimen de pertenencia al partido o movimiento político, un código disciplinario para sus miembros, un sistema de elección de candidatos a elecciones populares y unas reglas para la adopción de decisiones de bancada, entre otros aspectos, son particularmente relevantes para el funcionamiento del actual sistema electoral si se tiene en cuenta que la misma Constitución radica *la potestad de inscripción de candidatos a los cargos de elección popular* en los partidos y movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos y no en los aspirantes individualmente considerados. Así lo establece el artículo 108 C.P. que señala:

“Artículo 108. Modificado Acto Legislativo 1 de 2009 (...) 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 (...).”⁹

⁹ Esta regla viene desde el texto original del artículo 108 de la Constitución que establecía: “(...) 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

En concordancia con lo anterior, el artículo 263 de la Constitución, modificado por el artículo 11 del Acto Legislativo 1 de 2009, determina que la presentación de listas y candidatos únicos a los procesos de elección popular corresponde a *los partidos y movimientos políticos*:

“Artículo 263. Para todos los procesos de elección popular, los Partidos y Movimientos Políticos presentarán listas y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva elección (...).”

Por su parte el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011 establece que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica pueden inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular, previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos para ocupar el cargo, así como de que no se encuentran incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad:

“Artículo 28. Inscripción de candidatos. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se encuentran incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad. Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos (...)

Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica podrán inscribir candidatos y listas para toda clase de cargos y corporaciones de elección popular, excepto para la elección de congresistas por las circunscripciones especiales de minorías étnicas.

Los candidatos de los grupos significativos de ciudadanos serán inscritos por un comité integrado por tres (3) ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral cuando menos un (1) 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. (...).”¹⁰

Se ratifica entonces que la facultad de postulación a las corporaciones de elección popular no es de cada aspirante individualmente considerado, sino de *los partidos y movimientos políticos y de los grupos significativos de ciudadanos*, estos últimos

efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue (...).” La misma redacción se mantuvo luego con el Acto Legislativo 1 de 2003.

¹⁰ En concordancia el artículo 9 de la Ley 130 de 1994 dispone: “**Artículo 9º**—Designación y postulación de candidatos. Los partidos y movimientos políticos, con personería jurídica reconocida podrán postular candidatos a cualquier cargo de elección popular sin requisito adicional alguno. La inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.”

a través de un comité que deberá registrarse ante la autoridad electoral. Tal sistema de elección, en términos de la jurisprudencia constitucional, busca priorizar la función de los partidos y movimientos políticos por sobre el individualismo electoral:

“(…) como se explicó en la Sentencia C-303 de 2010, la actual tendencia constitucional conduce a priorizar la importancia de las organizaciones políticas sobre el personalismo electoral que el constituyente derivado identificó en el funcionamiento de las corporaciones públicas y frente al cual adoptó un conjunto de medidas a través del Acto Legislativo 01 de 2003. Esta priorización se deriva del papel que cumplen los partidos y movimientos políticos en el proceso de canalización de la voluntad democrática, pues permiten aglutinar e identificar en una específica agenda las distintas y variadas posturas políticas de los ciudadanos, mediante la presentación de programas que recogen una visión del quehacer de las políticas públicas y que se ofrecen como alternativas en el ejercicio del poder.”¹¹

Como contrapartida a este derecho de postulación, los partidos y movimientos políticos responden por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como por avalar candidatos elegidos o no elegidos en corporaciones públicas de elección popular que hayan sido o fueren condenados durante el ejercicio del cargo al cual se avaló, 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 (artículo 107 C.P.). El incumplimiento de estos deberes puede ser sancionado con la imposición de multas, la devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos o, incluso, con la cancelación de la personería jurídica (ibídem).

De modo que si bien la Constitución garantiza diversas formas de participación ciudadana que no requieren la afiliación a un partido o movimiento político o a una determinada ideología¹², en el caso particular del derecho de participación en las corporaciones públicas de elección popular la situación es distinta, pues respecto de aquellas *el derecho fundamental a ser elegido* (artículo 40-1 C.P.) no se puede ejercer de forma directa e individual sino a través de los partidos y movimientos políticos o de un grupo significativo de ciudadanos. Esta exigencia ha sido entendida, no como una restricción, sino como una expresión del derecho de libre asociación de cada individuo:

“En un régimen democrático **el derecho al sufragio pasivo suele ser ejercido a través de la mediación de partidos políticos** que, constituidos con fundamento en la libertad de asociación, se erigen en canales de representación del electorado

¹¹ Sentencia C-1017 de 2012.

¹² Sentencia C-230A de 2008. Ver igualmente Sentencias C-490 de 2011 y C-150 de 2015.

y les prestan su aval a los candidatos afines a sus idearios o programas, quienes participan en las contiendas electorales en nombre de las agrupaciones o colectividades políticas que los proponen, de las cuales, en términos generales, se espera que sean estables, suficientemente organizadas y tengan arraigo social.” (Se resalta)¹³.

Debe tenerse en cuenta además que según la Constitución Política la asignación de curules en las corporaciones públicas de elección popular se hace con base en la votación obtenida por las listas de los partidos y movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos y no por la alcanzada individualmente por cada uno de los candidatos que las conforman (artículos 263¹⁴ y 263A¹⁵). Para el efecto se acude al sistema de cifra repartidora que resulta de dividir sucesivamente por uno, dos, tres o más el número de votos obtenidos por cada lista, ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer

Lo anterior determina, según la jurisprudencia, que en las elecciones de corporaciones públicas de elección popular los ciudadanos *no votan por candidatos sino por listas*, de manera que son estas y no sus integrantes las depositarias de la voluntad popular:

“(…) debe partirse de advertir el sistema electoral de representación proporcional que prevé la Carta Política para el caso particular de las corporaciones públicas del orden nacional, regional o local. En efecto, la exigencia derivada de la reforma política de 2003 consistente en que los partidos y movimientos políticos deben

¹³ Sentencia C-230 A de 2008. Ver también Sentencia C-141 de 2010: “Ahora bien, que el ejercicio de la soberanía correspondiente al pueblo deba observar cauces institucionales no significa que se le opongan obstáculos a la participación del pueblo, sino que esa participación está sometida a pautas jurídicas previamente acordadas. Conforme se ha indicado, el régimen político democrático comporta un determinado entendimiento de la dinámica del proceso político y, en el caso de la democracia de raigambre liberal, la conjunción de la teoría de la soberanía nacional con la teoría de la soberanía popular ha dado lugar a un tipo de democracia singularizada por su carácter participativo.”

¹⁴ “**Artículo 263.** (...) Para garantizar la equitativa representación de los Partidos y Movimientos Políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las Corporaciones Públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al tres por ciento (3%) de los sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cociente electoral en el caso de las demás Corporaciones, conforme lo establezcan la Constitución y la ley.”

¹⁵ “**Artículo 263-A.** Adicionado por el artículo 13 del Acto Legislativo 1 de 2003. La adjudicación de curules entre los miembros de la respectiva corporación se hará por el sistema de cifra repartidora. Esta resulta de dividir sucesivamente por uno, dos, tres o más el número de votos obtenidos por cada lista, ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer.

El resultado menor se llamará cifra repartidora. Cada lista obtendrá tantas curules como veces esté contenida la cifra repartidora en el total de sus votos (...).”

presentar listas únicas de candidatos para dichas corporaciones. Esto significa que el elector no elige estos candidatos de forma uninominal, sino que vota por la lista en la que se encuentren y es esa lista la depositaria de la voluntad democrática ciudadana, parámetro justificativo del poder político en los términos del artículo 3º de la Carta Política.

(...) Estos instrumentos concuerdan en afirmar que, en el marco de la promoción del fortalecimiento del sistema de partidos, la legitimidad democrática del mandato representativo descansa en el apoyo ciudadano a la lista del partido o movimiento correspondiente, no a sus integrantes individualmente considerados.¹⁶

Incluso en el caso de las listas con voto preferente el candidato electo queda vinculado a su partido y no puede reclamar como “suyos” los votos obtenidos en su nombre para, a partir de eso, pretender una representación autónoma e independiente de los mismos:

“En ese sentido, se advierte que los votos preferentes tienen como único propósito el de ordenar la lista, sin que ello signifique una desvinculación entre el candidato frente al cual el elector ha explicitado su predilección y la lista a la que pertenece. Por ende, la legitimidad democrática representativa de los miembros de las corporaciones públicas depende de los votos de los electores de la lista que avaló su aspiración. No puede la Corte soslayar que la actual práctica política colombiana ha llegado a tergiversar la figura del voto preferente, de modo que una visión desprevenida concluiría que el apoyo del elector en las listas con esa modalidad de sufragio se circunscribe a un candidato en particular, con abstracción del partido o movimiento a que pertenezca. Este rezago de prácticas personalistas en el acontecer político no tiene, de ningún modo, el alcance de desvirtuar la fórmula electoral, el método de asignación de curules y la vigencia del régimen de bancadas que prevén la Constitución. Estos instrumentos concuerdan en afirmar que, en el marco de la promoción del fortalecimiento del sistema de partidos, la legitimidad democrática del mandato representativo descansa en el apoyo ciudadano a la lista del partido o movimiento correspondiente, no a sus integrantes individualmente considerados.”¹⁷

Estas mismas consideraciones le han servido también al Consejo de Estado para señalar que en el sistema electoral colombiano *las curules no son de los candidatos individualmente considerados sino de los partidos y movimientos políticos* a los cuales pertenecen. Al respecto ha dicho lo siguiente:

“(…) Con la reforma constitucional adoptada en el Acto Legislativo 01 de 2003, la preponderancia política radica en los partidos y movimientos políticos sobre los individuos o candidatos. Es así que el inciso 6 del artículo 108 de la Constitución

¹⁶ Sentencia C-303 de 2010.

¹⁷ Sentencia C-303 de 2010. Ver también Sentencia C-1017 de 2012.

modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2003 creó el régimen de bancadas () Para el control de dicho régimen, los estatutos de las agrupaciones políticas podrán prever sanciones para los miembros de las bancadas por la inobservancia de sus directrices, salvo los asuntos de conciencia. También se estableció que los partidos y movimientos “presentarán listas y candidatos únicos”. Adicionalmente, se previó la existencia de un umbral que debe ser superado por la votación de las listas presentadas por los partidos y movimientos para que puedan competir por las curules que se asignarán por el sistema proporcional respectivo, bien sea la cifra repartidora o el cociente electoral. Finalmente, tanto la cifra repartidora como el cociente electoral se aplican a la votación obtenida por las diferentes listas y no a los candidatos como se explica más adelante. De todas las normas referidas se establece que el sistema electoral vigente aplica directamente a los partidos o movimientos políticos -umbral, cociente electoral, cifra repartidora y bancadas- disposiciones establecidas a favor del fortalecimiento de los partidos políticos en desmedro de las “microempresas electorales” como consta en los antecedentes de la reforma política de 2003. En consecuencia, no se puede predicar que esas normas sean aplicables en forma directa a los candidatos. **En suma, las curules obtenidas por los partidos y movimientos políticos pertenecen a éstos y no a los candidatos. (...)**¹⁸ (Se subraya)

Precisamente, con base en esta conclusión -que las curules son de los partidos y movimientos políticos y no de los individuos-, el Consejo de Estado ha considerado también que la pertenencia al partido o movimiento político que avaló la elección es condición necesaria para el ejercicio del cargo, razón por la cual no puede llamarse a ocupar una curul de una corporación pública de elección popular, en representación de un partido o movimiento político, a quien ha dejado de pertenecer a la respectiva colectividad:

“Así, no existe la menor duda que las curules en las corporaciones públicas de elección popular son conquistadas por las organizaciones políticas y que si bien las personas naturales que las ocupan cumplen un papel preponderante en esos logros electorales, ello no basta para señalar que son éstos y no aquéllas quienes tienen un derecho intangible frente a esos escaños. Los poderes de veto y expulsión que ostentan los partidos y movimientos políticos refrendan la tesis de que el derecho subjetivo que adquieren los candidatos electos se subordina al derecho político fundamental que esas organizaciones tienen en tanto sirven como canales de

¹⁸ Sección Quinta, Sentencia del 11 de julio de 2011. Expediente 2010-00105. Reiterada por la misma sección en Sentencia del 17 de julio de 2014, expediente 2013-00040, acumulado: “De lo expuesto se tiene que son las organizaciones políticas (partidos y movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales) quienes presentan listas de candidatos; por ello, deben responder por los avales que otorgan; sus candidatos, una vez elegidos para una corporación pública -por regla general-, actúan conjuntamente en bancada en razón de su pertenencia a la organización política. Por lo anterior, y como lo ha concluido esta Sección, “*las curules obtenidas por los partidos y movimientos políticos pertenecen a éstos y no a los candidatos*”.

comunicación entre la sociedad y sus militantes que integran los cuadros del poder político, para la materialización de sus ideales y desde luego para la búsqueda del bienestar general.

Ahora, si las curules son de las organizaciones políticas y los integrantes de una corporación pública están obligados a actuar en bancada junto con los demás miembros elegidos por el partido o movimiento político, no resulta coherente constitucionalmente que se llame a ocupar una curul, en representación de un partido político, a un candidato que ya no pertenece a dicha organización política.¹⁹

La misma sentencia aclara entonces que cada persona es libre de afiliarse o retirarse de un partido o movimiento político (artículos 38 y 40 C.P.); sin embargo, en caso de renuncia a la colectividad, es materialmente imposible que pretenda representarla en las corporaciones públicas de elección popular:

“Así, el hecho de participar en una elección en representación de una organización política no limita la libertad de los ciudadanos para que con posterioridad opten por retirarse ella, caso en el cual no es materialmente posible que la persona que ya no pertenezca al partido o movimiento continúe dentro de la lista de candidatos con vocación de representar en el futuro a dicha organización política en una corporación pública, ni de actuar, conjuntamente con los otros miembros, en bancada, pues con su dimisión ya no le serán aplicables los estatutos de la organización.”

Así, la obtención de una curul en una corporación pública de elección popular, si bien incorpora la voluntad y esfuerzo personal del candidato, comporta también el trabajo colectivo del partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos al que pertenece, así como el uso y aprovechamiento de su imagen, plataforma ideológica y organización. Además, es a través de los partidos y movimientos políticos que se recibe la financiación estatal de las campañas (artículo 109 C.P.) y se accede a los medios de comunicación (artículo 111 C.P.).

De manera que, en síntesis, a partir del momento en que un candidato obtiene el aval de un partido o movimiento político surge una relación especial entre ambos, en la que los primeros asumen el deber de apoyar a los segundos en el debate electoral y los segundos la obligación de representar a los primeros, conforme al régimen de pertenencia y fidelidad que los cobija²⁰.

¹⁹ Sentencia del 17 de julio de 2014, expediente 2013-00040, acumulado

²⁰ “(...) tratándose de los cargos de elección popular, el aspirante que cumpla con los requisitos de elegibilidad exigidos, al presentar su nombre a la consideración del electorado lo hace por intermedio de un partido o movimiento político que le da su aval y lo propone, siendo, entonces, inevitable y necesario, incluso como una garantía brindada al electorado, dar a conocer y difundir la filiación política y, en caso de no estar adscrito a ningún partido o movimiento, manifestar en qué

3. Régimen de bancadas y funcionamiento de las corporaciones públicas de elección popular: deber de sus miembros de permanecer vinculados al partido o movimiento político que los avaló como condición necesaria para ejercer el cargo

Establecida entonces la necesidad de un vínculo entre los aspirantes a los cargos de elección popular y los partidos y movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos con capacidad de postulación electoral, resulta necesario estudiar ahora qué sucede con esa relación cuando se logra la elección y el antes "candidato" pasa a ser "miembro" de la corporación pública de elección popular en nombre de su colectividad.

Para resolver este asunto es necesario revisar el régimen de bancadas y el funcionamiento de las organizaciones públicas de elección popular, algunas de cuyas principales características ya se han esbozado anteriormente.

3.1 Sobre el régimen de bancadas

De acuerdo con el artículo 108 de la Constitución Política, los miembros de las corporaciones públicas elegidos por *un mismo partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos*, salvo los asuntos definidos como de conciencia, deben actuar como bancada (no individualmente), de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente a su interior:

"Artículo 108 (...) 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." (Se resalta)

Esta disposición constitucional es reiterada en el artículo 2º de la Ley 974 de 2005, por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas de elección popular, de la siguiente manera:

condición se produce la postulación, con qué ideas o apoyos y a cuál sector del electorado se pretende representar." (Sentencia C-230A de 2008)

“Artículo 2º. Actuación en Bancadas. Los miembros de cada bancada actuarán en grupo y coordinadamente y emplearán mecanismos democráticos para tomar sus decisiones al interior de las corporaciones públicas en todos los temas que los Estatutos del respectivo Partido o Movimiento Político no establezcan como de conciencia.”

Según se ha indicado por la jurisprudencia este deber de actuación en bancadas es un mecanismo diseñado por la Constitución para dotar de coherencia y solidez las decisiones de los partidos y movimientos políticos *“al exigirles que el proceso de adopción de decisiones gire en torno a los criterios previamente adoptados por tales organizaciones”*.²¹ Por tanto, los miembros de las corporaciones públicas de elección popular, mientras ejerzan su cargo, asumen el deber de representar y defender, *organizados como bancada* la ideología y el programa político del partido al que pertenecen²².

Precisamente, el artículo 4º de la misma Ley 974 de 2005 se refiere a la obligación de los partidos y movimientos políticos de regular en sus estatutos el funcionamiento de la bancada y establece expresamente *que la renuncia al partido o movimiento político o ciudadano que avaló la elección constituye violación del régimen de bancadas*:

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

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

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

²¹ Sentencia C-1017 de 2012.

²² Sentencia C-342 de 2006. Por ello se ha indicado también que la reglamentación legal de la actuación de las bancadas en las corporaciones públicas de elección popular debe, en cualquier caso, *“respetar la decisión constitucional de obligar a los miembros de los partidos y movimientos políticos de actuar colectivamente – o en bloque - de conformidad con los estatutos y el programa de la correspondiente organización y según la decisión que democráticamente adopte la respectiva bancada”* (Sentencia C-859 de 2006).

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

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

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

El retiro voluntario de un miembro de Corporación Pública del partido o movimiento político o ciudadano en cuyo nombre se eligió, implica el incumplimiento del deber de constituir bancada, y como tal podrá sancionarse como una violación al Régimen de Bancada en los términos de la Constitución y la ley.” (Se resalta)

Como se observa, la violación de las directrices de la colectividad genera responsabilidad para quien se aparta de ellas y puede ser sancionada con penas que pueden comportar la pérdida del derecho al voto e incluso ir hasta la expulsión del partido o movimiento político, lo que estaría reservado para las infracciones mas graves del régimen de bancadas. En cualquier caso, el cumplimiento de las sanciones impuestas por los partidos y movimientos políticos corresponde *a las mesas directivas de las respectivas corporaciones* si conllevan limitación de los derechos del elegido.

La Sala destaca en este punto por su relevancia para la presente consulta, lo señalado en el inciso final de la norma en cita sobre el hecho de que la renuncia de los miembros de las corporaciones públicas de elección popular al partido o movimiento político o ciudadano en cuyo nombre se eligieron, *constituye incumplimiento del deber de constituir bancada.*

Esto significa entonces que tanto desde el punto de vista de la prohibición de doble militancia analizada inicialmente (*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 –artículo 2º de la Ley 1475 de 2011 – supra, literal A*), como desde el punto de vista del régimen de bancadas que se revisa ahora, existe un deber de lealtad y

pertenencia de los miembros de las corporaciones públicas de elección popular con el partido o movimiento político o ciudadano que los avaló²³.

Por tanto, como contrapartida del aval obtenido, los miembros de las corporaciones públicas de elección popular adquieren un deber ético y jurídico de actuar en bancada y de compartir y agenciar la plataforma ideológica del partido o movimiento político que los respaldó en su camino a la elección:

“(…) En efecto, desde el momento mismo en que un partido o movimiento político inscribe el nombre de un ciudadano en la lista correspondiente para la elección popular de miembros a corporaciones públicas, y resulta elegido, surge un vínculo entre dicho ciudadano, la respectiva bancada y el partido o movimiento político o ciudadano al que pertenece, que implica la obligación del elegido de someterse a la disciplina de la bancada, acatando las determinaciones, decisiones y directrices que esta adopte, so pena de quedar incurso en las sanciones establecidas en los estatutos del partido o movimiento político respectivo, que pueden incluir hasta la expulsión del mismo, y con ello la imposibilidad de ser incluido nuevamente en lista para cargo de elección popular a nombre de dicho partido o movimiento político.”²⁴

En este sentido, la jurisprudencia ha diferenciado entre los simples simpatizantes (ciudadanos que se identifican con una determinada colectividad pero sin vincularse a ella), los afiliados o militantes (aquellos que se adhieren formalmente a la organización) y *los integrantes que ejercen cargos de elección popular en representación del partido o movimiento político* (caso analizado en esta consulta), los cuales asumen un deber concreto y específico (reforzado) de lealtad con la plataforma política de su organización política:

“De un lado están los ciudadanos, titulares de derechos políticos y quienes frente al sistema de partidos se encuadran exclusivamente en el ejercicio del derecho al sufragio. De otro, están los miembros de partidos o movimientos, también denominados militantes, quienes hacen parte de la estructura institucional de esas agrupaciones y, por ende, están cobijados por algunos de los derechos y deberes que las normas estatutarias internas le imponen, en especial la posibilidad de participar en sus mecanismos democráticos internos. Finalmente, están los integrantes de los partidos o movimientos, quienes además de pertenecer a la

²³ Sentencia C-859 de 2006: “Adicionalmente, los partidos y movimientos quedan constitucionalmente habilitados para establecer una férrea disciplina interna y para obligar a sus miembros a votar, en todos los casos – salvo en los “asuntos de conciencia”-, de conformidad con las decisiones democráticas adoptadas. En este sentido, cabe indicar que la obligación de adoptar todas las decisiones de manera democrática dentro de la bancada, tiende a fomentar la discusión colectiva y a consolidar y dotar de cohesión y consistencia las actuaciones del partido o movimiento en la respectiva corporación. Esto adicionalmente, promueve el control ciudadano y la rendición de cuentas del partido respecto de sus electores.

²⁴ Sentencia C-036 de 2007. Sobre régimen de bancadas ver igualmente Sentencia del Consejo de Estado del 19 de septiembre de 2013, expediente 2012-00110.

agrupación política, ejercen cargos de elección popular, bien sea uninominales o corporativos. **Estos ciudadanos están vinculados jurídicamente tanto con la totalidad de las normas estatutarias del partido, como con los preceptos constitucionales y legales que establecen las distintas esferas de la disciplina de partidos, en especial el régimen de bancadas, aplicables a los integrantes de corporaciones públicas**.²⁵ (Se resalta)

Igualmente la Sección Quinta del Consejo de Estado ha señalado que conforme al artículo 108 de la Constitución Política y 2º y 4º de la Ley 974 de 2005 *“el ser miembro de la bancada le impone el deber a quien detente la curul de ceñir su actuación a los lineamientos de la organización política”*, en razón de la exigencia constitucional de que los miembros de cada bancada actúen en grupo y coordinadamente de acuerdo con las decisiones democráticas adoptadas por ella²⁶.

En este contexto, la sanción de expulsión del partido o movimiento político, que según el artículo 4º de la Ley 974 de 2005 anteriormente citado constituye la sanción mas grave por violación del régimen de bancadas, comporta un castigo al deber ético y jurídico del candidato elegido de representar y defender en la corporación pública de elección popular las ideas por las cuales fue elegido y cuya afinidad fue la razón de ser del aval que se le concedió.

Esta consideración es especialmente importante para la presente consulta, pues como lo aclaró recientemente la Corte Constitucional al resolver sobre la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria de mecanismos de participación ciudadana, en la actual arquitectura institucional no hay lugar a la revocatoria de mandato de los miembros de las corporaciones públicas de elección popular, dado que la relación que se establece no es entre los electores y los candidatos, sino entre los electores y los partidos y movimientos políticos, quienes a través del régimen de bancadas tienen la responsabilidad de asegurar la disciplina interna de la colectividad y el cumplimiento de los programas y plataformas políticas ofrecidos a la ciudadanía:

“La Corte ha considerado que la revocatoria del mandato se aplica, en atención a lo establecido en materia de voto programático en el artículo 259 de la Carta, únicamente a los alcaldes y gobernadores. Refiriéndose a la posibilidad de aplicar tal institución a los congresistas sostuvo esta Corte:

‘El funcionamiento en bancadas tiene como objetivo racionalizar las labores del Congreso y de las Corporaciones de elección popular. En tal sentido, la prohibición

²⁵ Sentencia C-303 de 2010. Ver también Sentencia C-334 de 2014.

²⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 17 de julio de 2014, expediente 2013-00040, acumulado.

de la doble militancia tiene como razón de ser la de servir de instrumento disciplinante para la existencia misma de las bancadas. Así, en principio, bancadas y doble militancia no dependen de la clase de mandato que se les conceda a los parlamentarios.

Sobre el particular, cabe señalar que si bien puede ser independiente la existencia de disciplina interna de los partidos mediante el funcionamiento de bancadas de la clase de mandato que se maneje, es necesario tener presente las relaciones existentes entre mandato parlamentario y funcionamiento de partidos, pues esta relación determina en buena parte la forma de ser de nuestro sistema democrático. De tal suerte que, para las Corporaciones de elección popular no puede hablarse de mandato imperativo, pues no está en los representantes de un partido concretar todo el programa, la razón de ser, la naturaleza de los órganos colegiados es la negociación, el consenso y la conclusión en la ley de las decisiones más próximas a un ideario. No puede exigírseles mandato imperativo, ni revocatoria del mandato.²⁷

Así las cosas, en el sistema actual, resultante de la reforma política y de la ley de bancadas, si bien no existen responsabilidades directas entre elector y representante por incumplimientos del mandato (no pueden existir), si existe un mecanismo para que los elegidos actúen de manera armónica y cohesionada en torno a los intereses del partido, cual es, la prohibición de la doble militancia y el régimen disciplinario interno que hasta donde la dinámica política parlamentaria lo permite, debe orientar a los representantes a actuar de manera coherente con tal ideario político en que consiste el programa del partido.²⁷

De este modo, así como no existe revocatoria de mandato de los miembros de las corporaciones de elección popular por la ausencia de una relación directa entre estos y los electores, así tampoco puede reclamarse por aquellos (congresistas, diputados o concejales) el derecho a representar un número determinado de votantes mediante el ejercicio autónomo e individual de su investidura. Precisamente, la Ley 974 modificó el artículo 263 de la Ley 5 de 1992 sobre la responsabilidad de los miembros del Congreso, que al compararse con la norma anterior permite verificar el cambio que se ha producido en el papel que ahora cumplen los miembros de las corporaciones públicas de elección popular:

Artículo 263 (texto original de la Ley 5 de 1992)	Artículo 263 (texto nuevo según modificación de la Ley 974 de 2005)
Artículo 263. Los miembros de las Cámaras legislativas representan al pueblo, y deberán actuar consultando	Artículo 263. Compromiso y responsabilidad. Los miembros de las Cámaras Legislativas representan al pueblo, y

²⁷ Sentencia C-150 de 2015. Ver también Sentencia C-1017 de 2012 en la que sobre la importancia de dar cumplimiento al régimen de bancadas señala: "Esto, adicionalmente, promueve el control ciudadano y la rendición de cuentas del partido respecto de sus electores"

<p>la justicia y el bien común.</p> <p>Son responsables políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.</p>	<p>deberán actuar en bancadas, consultando la justicia y el bien común, y de conformidad con lo dispuesto en los estatutos de su partido o movimiento político o ciudadano.</p> <p>Son responsables políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura. (Se resalta)</p>
---	---

Así, en la concepción original de la Ley 5 de 1992 los miembros del congreso representan al pueblo y deben actuar consultando la justicia y el bien común, en tanto que bajo el régimen de bancadas de la Ley 974 de 2005 están obligados, además, a actuar como colectividad y de conformidad con lo dispuesto en los estatutos del partido o movimiento político o ciudadano al que pertenecen. Por tanto, cuando el segundo inciso señala que los congresistas son responsables ante sus electores por el cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura, eso significa, en la normatividad actual, el deber de cumplir el régimen de bancadas y la prohibición de doble militancia.

En síntesis, el vínculo o relación que surge entre los candidatos y sus partidos o movimientos políticos (*supra, literal B-1*) no desaparece ni se debilita con la elección; por el contrario se fortalece a partir de las especiales responsabilidades que el elegido asume en relación con la pertenencia, representación y defensa de la plataforma ideológica del partido por el cual se postuló, donde, la exigibilidad del régimen de bancadas es garantía de *"la consolidación de una especie de mandato programático que existe entre los partidos y movimientos políticos, los elegidos y sus electores"*.²⁸

b. Sobre la organización y funcionamiento de las corporaciones públicas de elección popular: gravita alrededor de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos y no de las personas individualmente consideradas

La implementación del régimen de bancadas ha supuesto un cambio significativo en el funcionamiento de las corporaciones públicas de elección popular, en la medida que los partidos y movimientos políticos asumen el papel que en algún momento tuvieron cada uno de sus integrantes individualmente considerados:

"En este sentido, el funcionamiento del órgano legislativo mediante este nuevo sistema supone una variación en los protagonistas del juego político. En adelante, serán los partidos y movimientos políticos los actores principales mediante sus

²⁸ Sentencia C-1017 de 2012.

representantes en el Congreso de la República, sin perjuicio de las responsabilidades y actuaciones individuales que, en la Constitución y en la ley, se preservan para los parlamentarios (v.gr. la presentación de informes de ponencia, la formulación de proposiciones, el ejercicio del voto, etc.)²⁹

Es así que el artículo 3º de la Ley 974 de 2005 radica en las bancadas y no en sus integrantes los derechos de intervención, participación y postulación dentro de las corporaciones públicas de elección popular de la siguiente manera:

“Artículo 3º. Facultades. Las bancadas tendrán derecho, en la forma prevista en la presente ley, a promover citaciones o debates y a intervenir en ellos, a participar con voz en las sesiones plenarias de la respectiva Corporación; a intervenir de manera preferente en las sesiones en las que se voten proyectos normativos; a presentar mociones de cualquier tipo; a hacer interpelaciones; a solicitar votaciones nominales o por partes y a postular candidatos.

Lo anterior sin perjuicio, de las facultades o atribuciones que por virtud del Reglamento del Congreso se les confieren de manera individual a los congresistas, para promover citaciones o debates y a intervenir en ellos, a participar con voz en las sesiones plenarias de la respectiva corporación; a intervenir de manera preferente en las sesiones en las que se voten proyectos normativos; a presentar mociones de cualquier tipo; a hacer interpelaciones; a solicitar votaciones nominales o por partes y a postular candidatos, así como verificaciones de quórum, mociones de orden, mociones de suficiente ilustración y las demás establecidas en el citado reglamento³⁰.

Como se observa en el inciso primero, la ley le asigna *a las bancadas* (no a sus miembros) las facultades de participación e intervención que permiten el funcionamiento de las corporaciones de elección popular: promover citaciones o debates e intervenir en ellos; participar con voz en las sesiones plenarias de la respectiva corporación; intervenir en las sesiones en las que se voten proyectos

²⁹ Sentencia C-1017 de 2012. Ver también Sentencia C-036 de 2007. “(...)Al respecto considera la Corte, que de conformidad con la dinámica propia del régimen de bancadas adoptado través del Acto Legislativo 1 de 2003, con la preponderancia de la actuación en grupos parlamentarios, la cual enmarca la actividad individual de los miembros de las corporaciones públicas, resulta evidente que cuando en el artículo 10 se alude en repetidas ocasiones a los “*oradores*” y a los “*miembros*” de las bancadas, no puede entenderse que se está posibilitando la iniciativa individual y la intervención a título personal de los diferentes integrantes de la respectiva corporación, sino que se alude a la actividad de aquellos “*miembros*” u “*oradores*” que intervienen en su condición de voceros oficiales de las diferentes bancadas, así como de aquellos miembros de la bancada que, por ciertas razones como las de naturaleza técnica, dada la especialidad del tema a discutir, han sido autorizados por la bancada para intervenir a nombre de la bancada, los cuales deberán ajustar su intervención al tiempo y oportunidad concedidos por la mesa directiva a la bancada respectiva.”

³⁰ Los apartes subrayados fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-036 de 2007.

normativos; presentar mociones de cualquier tipo; hacer interpelaciones; solicitar votaciones nominales o por partes; y postular candidatos.

Aunque el inciso segundo de la norma parece radicar las mismas facultades en cada uno de los miembros individualmente considerados de las corporaciones de elección popular, es preciso recordar que la Sentencia C-036 de 2007 (i) declaró inexecutable las expresiones subrayadas, precisamente por considerarlas contrarias al régimen constitucional de bancadas, en la medida que las facultades allí enunciadas (promover citaciones o debates y postular candidatos) son exclusivas de los partidos y movimientos políticos y ciudadanos y no pueden ser ejercidas por cada uno de sus integrantes individualmente considerados; y (ii) condicionó la exequibilidad del texto restante "*en el entendido de que esas actuaciones, salvo que se hayan definido por la bancada como un asunto de conciencia, se harán en todo caso dentro del marco de las decisiones, determinaciones y directrices fijadas previamente por ésta, de conformidad con los estatutos del respectivo partido.*"³¹

De este modo, las facultades que el inciso segundo del artículo 3º de la Ley 974 de 2005 concede a cada uno de los miembros de las corporaciones de elección popular, solo se pueden ejercer a título individual cuando se trate, excepcionalmente, de asuntos de conciencia en los que no se vota como bancada. En los demás casos, que son la regla general, se debe actuar como colectividad y de acuerdo con las directrices y decisiones adoptadas por ella³².

Según señaló la Corte Constitucional en la referida Sentencia C-036 de 2007, la reforma del artículo 108 de la Constitución Política por el acto Legislativo 1 de 2003, *reduce la actuación individual* de los miembros de los partidos y movimientos políticos e impide, salvo asuntos de conciencia, que cada uno de ellos funcione de manera separada e independiente:

"Cabe recordar, que el concepto de bancada o grupo parlamentario involucra el de disciplina del voto así como de otros aspectos de la actividad parlamentaria. Tal situación, de hecho comporta una reducción cada vez mayor de las competencias individuales de los miembros de las corporaciones públicas, y hace del interior de cada grupo o bancada el escenario propicio para que los miembros de las corporaciones públicas hagan conocer sus propios puntos de vista e incidan en el sentido de las decisiones que habrán luego de adoptarse por estas, de conformidad y en nombre del partido o movimiento político o ciudadano al que pertenecen.

(...) Y, si la regla general consagrada en la Constitución es la actuación en bancadas, **no resulta ajustado a la Constitución mantener en cabeza de los**

³¹ Sentencia C-036 de 2007.

³² Sentencia C-1017 de 2012.

congresistas individualmente considerados las mismas atribuciones conferidas a aquellas para promover citaciones o debates y a intervenir en ellos, a participar con voz en las sesiones plenarias de la respectiva corporación; a intervenir de manera preferente en las sesiones en las que se voten proyectos normativos; a presentar mociones de cualquier tipo; a hacer interpelaciones; a solicitar votaciones nominales o por partes y a postular candidatos, así como verificaciones de quórum, mociones de orden, mociones de suficiente ilustración y las demás establecidas en el citado reglamento, como lo prevé el inciso segundo del artículo tercero de la ley 974 de 2005, pues se haría nugatoria la finalidad de la reforma política de instaurar la actuación en las corporaciones públicas mediante bancadas, y ningún avance se lograría para la racionalización de la labor del Congreso en relación con la situación existente con anterioridad a la entrada en vigencia del referido Acto Legislativo.³³ (Se resalta)

En virtud de lo anterior la Ley 974 de 2005 reforma también diversas disposiciones de la Ley 5 de 1992 -reglamento del Congreso de la República-, para fortalecer las actuaciones y funciones de las bancadas por sobre las de sus integrantes individualmente considerados. Entre otros se modifican de la Ley 5 de 1992 (i) el artículo 41, en el sentido de incluir como función de las mesas directivas *"Darles cumplimiento a las sanciones disciplinarias impuestas a los miembros de las bancada"*; ii) el artículo 68 en relación con la distribución de los congresistas en los recintos de senado y cámara según las bancadas; (iii) el artículo 80 sobre el derecho de las bancadas a que en el orden del día de incluya al menos un punto que sea de su interés; (iv) el artículo 97 sobre el derecho de las bancadas a actuar a través de sus voceros y miembros autorizados en los debates parlamentarios; (v) el artículo 140 para darle a las bancadas iniciativa legislativa, (vi) el artículo 150 respecto del derecho de las bancadas a designar

³³ Sentencia C-036 de 2007. En relación con la restricción de los derechos de participación individual de los miembros de las corporaciones públicas de elección popular solo a los asuntos de conciencia, ver también la Sentencia C-1017 de 2012: "Como se observa de lo expuesto, la Corte ha mantenido una interpretación estricta y rigurosa del régimen de bancadas y de la disciplina del voto, por lo que el espacio para las actuaciones individuales de los parlamentarios se ha visto claramente limitado. En efecto, (i) aquellas atribuciones o facultades que el reglamento reconoce como particulares o individuales de cada congresista, se deberán ejercer en todo caso dentro del marco de las decisiones, determinaciones y directrices fijadas previamente por las bancadas, de conformidad con los estatutos del respectivo partido o movimiento político (Sentencia C-036 de 2007); (ii) no se consideran actuaciones individuales y, por ende, en todos los casos se someten a decisión colectiva, las facultades de promover citaciones o debates y de intervenir en ellos, de participar de manera preferente en las sesiones en las que se voten proyectos normativos y la de postular candidatos (Sentencia C-036 de 2007); (iii) la posibilidad de dejar en libertad a los miembros de una organización política para actuar de acuerdo con su criterio individual, supone la previa determinación de los asuntos de conciencia en los que excepcionalmente la disciplina del voto no tiene cabida, conforme a la ideología que inspira a cada organización plasmada en sus estatutos (Sentencia C-036 de 2007); y finalmente, (iv) no se consideran asuntos de conciencia las razones de conveniencia política, los asuntos de controversia regional y los aspectos propios del trámite legislativo (Sentencia C-859 de 2006)."

ponentes en los proyectos de acto legislativo o de ley de su iniciativa; (vii) el artículo 187 que se refiere al derecho de las bancadas a participar de las comisiones accidentales; y (viii) el artículo 263 sobre el deber de los congresistas de actuar conforme a la justicia, el bien común y *“lo dispuesto en los estatutos de su partido o movimiento político o ciudadano”*.³⁴

Precisamente al revisarse la constitucionalidad de algunos apartes de la ley 974 de 2005 que se refieren de manera genérica a las facultades de los “oradores” y “miembros de las bancadas”, la Corte Constitucional reiteró que luego de las reformas constitucionales introducidas por los Actos Legislativos 1 de 2003 y 1 de 2009, tales expresiones solo pueden entenderse en el sentido de que los oradores y miembros de las corporaciones públicas de elección popular actúan como voceros autorizados de sus bancadas y no a título individual:

“Al respecto considera la Corte, que de conformidad con la dinámica propia del régimen de bancadas adoptado través del Acto Legislativo 1 de 2003, con la preponderancia de la actuación en grupos parlamentarios, la cual enmarca la actividad individual de los miembros de las corporaciones públicas, resulta evidente que cuando en el artículo 10 se alude en repetidas ocasiones a los “oradores” y a los “miembros” de las bancadas, no puede entenderse que se está posibilitando la iniciativa individual y la intervención a título personal de los diferentes integrantes de la respectiva corporación, sino que se alude a la actividad de aquellos “miembros” u “oradores” que intervienen en su condición de voceros oficiales de las diferentes bancadas, así como de aquellos miembros de la bancada que, por ciertas razones como las de naturaleza técnica, dada la especialidad del tema a discutir, han sido autorizados por la bancada para intervenir a nombre de la bancada, los cuales deberán ajustar su intervención al tiempo y oportunidad concedidos por la mesa directiva a la bancada respectiva.”³⁵

Se ha señalado entonces que el régimen de bancadas y la prohibición de doble militancia buscan un funcionamiento más organizado, simplificado y eficiente de las corporaciones públicas de elección popular, que no se lograría sobre la base de actuaciones individuales y dispersas de cada uno de sus miembros:

“(…) con la entrada en funcionamiento de un régimen de bancadas, las clásicas funciones del Congreso se pueden simplificar de manera significativa. El control político, adelantado mediante los consabidos debates, se realizaría principalmente como una estrategia partidista y no motivado por actitudes individuales o egoístas. De esta forma, la opinión pública recibirá un menor número de opiniones, pero

³⁴ El artículo 19 de la Ley 974 de 2005 extiende estas modificaciones a las demás corporaciones públicas de elección popular: “Artículo 19. Las disposiciones de esta ley son aplicables en lo pertinente a las Bancadas que actúen en las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales o Distritales y las Juntas Administradoras Locales.”

³⁵ Sentencia C-036 de 2007.

éstas serán, a su vez, más representativas y profundas. De igual manera, el procedimiento legislativo se verá transformado puesto que se puede racionalizar la presentación de iniciativas legislativas y los debates en comisiones y plenarias serán más organizados. Cabe asimismo señalar que los regímenes de bancadas conducen a fomentar y estimular la especialización de los congresistas. A su vez, los portavoces de las respectivas bancadas deberán ser los más preparados para aportar y criticar los proyectos de ley que se discuten. El trabajo en comisión será el principal, pues allí se definirán los contenidos, en tanto que las plenarias servirán para hacer públicas las razones de consenso o disenso entre las diversas bancadas. De allí que las bancadas son un instrumento para ejercer la participación política dentro del Congreso, evitando la dispersión y atomización de las opiniones políticas, y sobre todo, logra una mejor gobernabilidad, coadyuvando a racionalizar el sistema político colombiano.³⁶

En consecuencia, si bien el voto en las corporaciones de elección popular es ejercido por cada uno de sus miembros de manera individual, debe responder, salvo los asuntos de conciencia, a las decisiones internas adoptadas previamente por las respectivas bancadas. Dicho de otro modo, las decisiones de las corporaciones públicas de elección popular son el resultado de la suma de la voluntad de las bancadas expresada a través de cada uno de sus miembros y no simplemente la suma de las voluntades individuales de cada uno de ellos.

Por tanto, no parece compatible con el régimen de bancadas y de funcionamiento de las corporaciones públicas de elección popular que existan congresistas, diputados o concejales sin afiliación a un partido o movimiento político y con la pretensión de actuar de manera individual y en representación de sus propios intereses particulares.

4. Conclusiones y respuesta a los interrogantes planteados: necesidad de que el legislador regule expresamente la materia.

De acuerdo con el análisis que se ha realizado de (i) los artículos 107 y 108 y 263 y 263A de la Constitución Política; (ii) la Ley 130 de 1994 -estatutaria de los partidos y movimientos políticos; (iii) la Ley 974 de 2005 -actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas-; (iv) la Ley 1475 de 2011 -reglas

³⁶ Sentencia C-342 de 2006. En esta misma se indicó en relación con la prohibición de doble militancia y su relación con el funcionamiento de las corporaciones públicas de elección popular: "Tal prohibición, por lo demás, tiene como corolario la sanción del "transfugismo político", fenómeno que afecta el normal desarrollo de la actividad del Congreso de la República, o en su caso, de las Asambleas Departamentales, los Concejos Distritales y Municipales y las Juntas Administradoras Locales. Así pues, no se trata tan sólo de un asunto de lealtad para con la organización política que llevó al candidato a la curul, sino que está de por medio el racional funcionamiento de una Corporación Pública."

de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos-; se puede concluir que:

- a. La facultad de postulación de candidatos a las corporaciones públicas de elección popular está radicada en los partidos y movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos y no en los aspirantes individualmente considerados. En consecuencia, los interesados en ser elegidos en dichas corporaciones deben vincularse y representar a un partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos que avale o respalde su postulación.
- b. La relación entre el candidato y su partido o movimiento político no desaparece sino que se fortalece con la elección, en la medida que los miembros de las corporaciones públicas de elección popular quedan obligados a no incurrir en doble militancia, a actuar en bancada y a representar la plataforma política del partido o movimiento político que los avaló.
- c. El diseño institucional (constitucional y legal) de las corporaciones públicas de elección popular está construido a partir de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos -como canalizadores de la voluntad popular de los electores-, y no de las personas (congresistas, diputados o concejales) individualmente considerados; por tanto, salvo los asuntos definidos como de conciencia, no está previsto en su funcionamiento que existan congresistas, diputados o concejales que actúen al margen de los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos que obtuvieron las curules en la respectiva corporación.

De acuerdo con lo anterior, la expulsión de un miembro de una corporación pública de elección popular del partido o movimiento político que lo avaló deja a dicho servidor en imposibilidad de cumplir sus deberes de pertenencia a un partido o movimiento político; asimismo lo pone en contravía de las reglas de organización y funcionamiento de tales corporaciones, en las que los derechos de participación corresponden a las bancadas y no a sus integrantes individualmente considerados.

Por tanto, el congresista, diputado o concejal expulsado de su partido o movimiento político sufre una disminución importante de sus facultades como miembro de la corporación a la cual pertenece, en la medida que (i) pierde la mayor parte de sus posibilidades de participación dentro de la corporación; (ii) queda impedido para formar bancada y ejercer los derechos que esa condición le otorga y (iii) pierde los beneficios que le otorga su pertenencia a un partido o movimiento político (financiación, acceso a medios de comunicación, etc.). Se observa pues que en ningún caso la expulsión de la colectividad comporta un

efecto neutro y mucho menos favorable o beneficioso para los miembros de las corporaciones públicas de elección popular.

De ahí que las mesas directivas de la respectiva corporación deban ser informadas de tales expulsiones para que puedan cumplir su deber de dar cumplimiento a las sanciones impuestas por los partidos y movimientos políticos que conllevan, como en este caso, la limitación de los derechos del elegido (artículo 4º de la Ley 974 de 2005, *supra* 3.1).

En este contexto parecería casi obligado concluir que la expulsión del partido o movimiento político también produce la pérdida de la curul, tal como se plantea en las preguntas del organismo consultante. Empero, pese a la fuerza de los argumentos expuestos, la Sala observa que ni la Constitución ni la ley -que han sido especialmente cuidadosas en regular las causas que producen la separación de un cargo de elección popular- han previsto expresamente esa consecuencia, pues no fue establecida ni en los artículos 107 (prohibición de doble militancia) y 108 (régimen disciplinario de los partidos) de la Constitución Política, ni en las Leyes 974 de 2005 y 1475 de 2011 suficientemente analizadas a lo largo de este concepto.

Tampoco aparece consagrada -la pérdida de la curul por la expulsión del partido o movimiento político- como causal de pérdida de investidura (artículo 183 *ibídem*), ni como falta absoluta que permita el reemplazo del elegido (artículo 134 *ibídem*). En efecto, la primera de tales disposiciones establece:

“ARTICULO 183. Los congresistas perderán su investidura:

1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses.
2. Por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.
3. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.
4. Por indebida destinación de dineros públicos.
5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado (...)

Por su parte, el artículo 134 de la Constitución Política sobre vacancias absolutas de los miembros de las corporaciones públicas de elección popular, modificado por el Acto Legislativo 2 de 2015, señala:

“Artículo 134. Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en los casos de faltas absolutas o temporales que determine la ley, por los candidatos no elegidos que según el orden de inscripción o votación obtenida, le sigan en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral (...)

Parágrafo Transitorio. Mientras el legislador regula el régimen de reemplazos, se aplicarán las siguientes reglas: i) Constituyen faltas absolutas que dan lugar a reemplazo la muerte; la incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo; **la declaración de nulidad de la elección; la renuncia justificada y aceptada por la respectiva corporación; la sanción disciplinaria consistente en destitución, y la pérdida de investidura (...)**"

Se observa pues que el propio constituyente ha dispuesto un régimen de reserva legal para establecer el sistema de reemplazos y las causas que los ocasionan, con la claridad de que mientras dicha regulación no se expida, la Constitución solo tiene previsto que además de la muerte y la incapacidad absoluta, el cargo de elección popular únicamente se pierde por la declaración de nulidad de la elección, la renuncia, la sanción disciplinaria consistente en destitución y la pérdida de investidura, nada de lo cual corresponde al asunto revisado.

En esa medida, la Sala considera que mientras que la Constitución Política o por lo menos el legislador estatutario no señalen expresamente que la expulsión del partido o movimiento político conlleva la pérdida de la curul, no es posible aplicar esa consecuencia solo por vía interpretativa, pues aún bajo la consideración de que las curules pertenecen a los partidos y no a los candidatos y de que lo contrario desnaturaliza el régimen de bancadas, no puede perderse de vista que en cualquier caso está de por medio el derecho fundamental a elegir y ser elegido y la voluntad de quienes con su voto permitieron la elección del respectivo congresista, diputado o concejal.

Advierte la Sala que si existen procedimientos especialmente regulados y rodeados de garantías para los casos en que según la Constitución hay lugar a la pérdida de la curul como consecuencia de una infracción (destitución derivada de una sanción disciplinaria o pérdida e investidura), sería debatible que ese mismo efecto se produjera, vía interpretación, en virtud de una decisión interna de los partidos y movimientos políticos, la cual, además, se enfrenta a un acto de elección válido que protege la situación particular y concreta de cada uno de los miembros de las corporaciones públicas de elección popular.

Lo anterior ratifica que para que la expulsión del partido o movimiento político produzca la pérdida de la curul, es necesaria previamente una regulación constitucional o legal expresa que establezca esa consecuencia y que señale el procedimiento para su aplicación, en orden a garantizar la plena observancia del debido proceso y que la expulsión de las colectividades políticas no se convierta en un mecanismo de purga interna de las colectividades y de recomposición indebida de las corporaciones públicas de elección popular.

Se reitera que en todo caso la sanción de expulsión del partido o movimiento político no es inane por cuanto el congresista, diputado o concejal expulsado de su partido o movimiento político pierde la mayor parte de sus posibilidades de participación dentro de la corporación, queda impedido para formar bancada y ejercer los derechos que esa condición le otorga, y deja de recibir los beneficios derivados de su pertenencia a un partido o movimiento político (financiación, acceso a medios de comunicación, apoyo de su colectividad, etc.).

Con base en lo anterior,

(III) La Sala RESPONDE:

“Primero: ¿Ejecutoriada la sanción de expulsión de un miembro de una corporación pública, por un partido determinado, puede el sancionado hacer parte inmediatamente de una bancada política diferente a aquella que lo inscribió como candidato y le impuso la sanción?”

No. La prohibición constitucional de doble militancia (artículo 107 C.P.) y el deber de permanecer vinculado al partido o movimiento político que avaló la elección mientras se ejerza la investidura (artículo 2º de la Ley 1475 de 2011), impiden que los miembros de las corporaciones públicas de elección popular expulsados de sus partidos o movimientos políticos se vinculen a otras colectividades para terminar su periodo.

Segundo: ¿el miembro de corporación (congresista, diputado o concejal) sancionado con expulsión, puede permanecer en la curul e integrar otra bancada, o en su defecto, ejecutoriada la sanción, debe la mesa directiva de la Corporación, de la que hacía parte como congresista, diputado o concejal, proceder a llamar en lista a quien le sigue en orden descendente en votos en la lista de la que hace parte el sancionado?”

Tercero: ¿Cuándo se produce al interior de un partido o movimiento político, una sanción como la expulsión, prevista como sanción dentro de los estatutos de esa organización política, está en la obligación el Presidente o la Mesa Directiva de la respectiva corporación pública, de oficio o previa solicitud del partido o movimiento político que avaló la inscripción del miembro de la corporación sancionado, (sic) proceder a llamar a ocupar la curul que ostentaba el expulsado, al candidato no elegido que le sigue en el orden descendente?”

La Constitución Política y la ley no han previsto que los miembros de las corporaciones públicas de elección popular pierdan su curul como consecuencia de la expulsión de su partido o movimiento político. Por tanto, por las razones expuestas en este concepto, ni el Presidente ni la Mesa Directiva de la respectiva corporación pública pueden llamar a ocupar el cargo a otra persona.

En todo caso, de conformidad con lo previsto en el artículo 4º de la Ley 974 de 2005, las mesas directivas de las corporaciones públicas de elección popular deberán ser informadas de tales sanciones con el fin de que puedan hacerse efectivas las consecuencias de la expulsión del partido o movimiento político, en los términos expuestos en este concepto.

Cuarto: ¿En caso de que el Presidente o Mesa Directiva estén en la obligación de llamar a ocupar la curul al candidato no elegido que sigue en la lista, y no atienda la solicitud del partido o movimiento político, a qué sanciones pueden verse sometidos?

Dada la respuesta a los interrogantes 2 y 3 no hay lugar a responder esta pregunta.

Remítase al señor Ministro del Interior y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.



ALVARO NÁMÉN VARGAS
Presidente de la Sala



GERMÁN BULA ESCOBAR
Consejero de Estado



WILLIAM ZAMBRANO CETINA
Consejero de Estado



LUCÍA MAZUERA ROMERO
Secretaria de la Sala

129 MAR. 2016

LEVANTADA LA RESERVA LEGAL MEDIANTE AUTO DE FECHA 29 DE MARZO DE 2016.