

## **REFORMA POLITICA DE 2009 - Objetivo**

Con el Acto Legislativo 01 del 14 de julio de 2009 “Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia”, que entró a regir en la misma fecha por su publicación en el Diario Oficial No. 47.410, se aprobó una reforma política que en lo general buscó depurar la práctica política de graves problemas de corrupción suscitados recientemente por influencia ilegal de grupos al margen de la Ley, que llegaron a tener injerencia directa en los resultados de las justas democráticas, con serias sanciones comúnmente conocidas como la “silla vacía”, mediante la cual se impide el reemplazo de las vacancias asociadas a esas distorsiones sociales; y que en lo particular y ya de cara al problema jurídico relativo a este negocio, reguló el transfuguismo político en las corporaciones públicas de elección popular.

**FUENTE FORMAL:** ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2009

### **TRANSFUGUISMO POLITICO - Contenido de la prohibición / TRANSFUGUISMO POLITICO - Finalidad / TRANSFUGUISMO POLITICO - No se configura si se renuncia dentro del plazo constitucional**

Según lo prescrito en el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2009 los miembros de las corporaciones públicas tienen prohibido presentarse en la siguiente elección por un partido político distinto a aquel por el cual vienen actuando, medida con la que se busca cumplir varios cometidos, como serían, por ejemplo, hacer de la actividad política en esas entidades una práctica de mayor disciplina y responsabilidad para los integrantes del cuerpo colegiado, de modo que los miembros de la bancada obren armónicamente o conforme a los principios y directrices que han sido consensuadas en su seno, salvo las excepciones legales; de igual forma apunta a mantener incólume el poder político que los partidos o movimientos políticos logran conquistar en las urnas al interior de esas corporaciones públicas, para lo cual llaman a esas personas a que mantengan su militancia para no diezmar el poder que cuantitativamente tengan. Sin embargo, como el ejercicio de los cargos en las corporaciones públicas de elección popular no anula la libertad que toda persona tiene para dejar definitivamente un escaño, ni la libertad que ostenta para entrar a militar en otro partido o movimiento político cuando así lo decida, el constituyente con el ánimo de conciliar este derecho con el derecho conquistado por esos colectivos políticos en las corporaciones públicas, determinó que los integrantes de tales corporaciones públicas pudieran postularse en las siguientes elecciones por otro partido político, siempre y cuando renunciaran expresamente a la curul con no menos de 12 meses de antelación al primer día de las inscripciones. Es decir, que por

mandato de rango constitucional no se configura el transfuguismo o la doble militancia política en los miembros de las corporaciones públicas si para aspirar en las próximas elecciones por otro partido político, previamente renuncian a la curul, cuando menos con 12 meses de antelación, pues con ello materializan tanto el derecho personal del dimitente, al abrírsele la posibilidad de renunciar al escaño y poder militar en otro colectivo político, como el derecho del partido político de origen, quien por lo mismo conserva su derecho a copar esa curul con el candidato no elegido por la misma lista que siga en orden de inscripción o de votación, según el caso.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 107  
PARAGRAFO TRANSITORIO / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO  
134

**TRANSFUGUISMO POLITICO - Autorización transitoria o plazo de gracia para cambio de partido sin renuncia a la curul de congresista / SENADOR - Se niega nulidad de su elección porque no incurrió en transfuguismo político: Cambió de partido dentro del plazo de gracia constitucional**

De acuerdo con dicha excepción, los miembros de las corporaciones públicas quedaron habilitados para que dentro de los 2 meses siguientes y por una sola vez, cambiaran de partido político sin tener que renunciar a la curul ni incurrir en la prohibición de doble militancia política, medida que se explica en la realidad política que se vivía en su momento en torno a los militantes de algunos partidos políticos y en la necesidad de facilitar la recomposición del poder político, permitiendo que los corporados pudieran, sin ninguna consecuencia jurídica, dejar sus partidos de origen para incorporarse o militar en otros partidos políticos. (...) Lo dicho hasta el momento evidencia que el Senador Dr. Carlos Emiro Barriga Peñaranda no violó las normas jurídicas invocadas por la parte demandante, para quien el mismo debió renunciar cuando menos con 12 meses de anticipación al primer día de inscripciones a la siguiente elección, ya que su renuncia al Partido Convergencia Ciudadana, presentada el 13 de agosto de 2009, para pasar a militar en el Partido Conservador Colombiano, sin renunciar a la curul que ocupaba en el Congreso de la República por cuenta de su antiguo partido, se cumplió a la luz de lo reglado en el parágrafo transitorio 1 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2009, modificatorio del artículo 107 de la Constitución Política, esto es que renunció a ese partido político dentro de los dos meses siguientes a la vigencia de esa reforma constitucional, lapso que corrió entre el 15 de julio y el 15 de septiembre de 2009.

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre la autorización constitucional transitoria para cambiar de partido sin renunciar a la curul y no incurrir en transfuguismo

político, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 9 de noviembre de 2010, Rad. 11001031500020100087300(PI).

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 107  
PARAGRAFO TRANSITORIO

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN QUINTA**

**Consejera Ponente:** *MARÍA NOHEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN*

**Bogotá D.C.,** seis (6) de abril de dos mil once (2011)

<b>Expediente:</b>	<b>1100103280002010000069-00</b>
<b>Demandante:</b>	<b>Pedro Nel Jiménez Alzate</b>
<b>Demandado:</b>	<b>Senador de la República - Dr. Carlos Emiro Barriga Peñaranda</b>
<b>Proceso:</b>	<b>Electoral – Fallo Única Instancia</b>

Agotados los trámites correspondientes profiere la Sala sentencia de única instancia en el proceso de la referencia.

**I.- LA DEMANDA**

**1.- Las Pretensiones**

Con la demanda se pidió:

*“Se declare que es nula parcialmente la Resolución 1787 del 18 de julio de 2010, expedida por el Consejo Nacional Electoral y notificada en estrados en la misma fecha, acto que declaró la elección del señor CARLOS EMIRO BARRIGA PEÑARANDA, como Senador de la República para el periodo constitucional 2010-2014, en lo que concretamente a la elección señalada se refiere.*

*En virtud de lo anterior se ordene la cancelación de la credencial como Senador de la República al señor **CARLOS EMIRO BARRIGA PEÑARANDA** y se declare como senador por el Partido Conservador a quien tenga el derecho legal de acceder a la curul correspondiente por haber obtenido la votación necesaria para lograrla conforme a la Constitución y la Ley.”*

## **2.- Soporte Fático**

Con los hechos de la demanda se afirma que:

- 1.- El demandado fue elegido Senador por el Partido Convergencia Ciudadana, para el período 2006-2010.
- 2.- Con escrito del 13 de agosto de 2009 el demandado solicitó ser tenido como militante del Partido Conservador Colombiano, lo que así fue aceptado el 18 de agosto siguiente.
- 3.- El cambio de partido político se hizo con base en el artículo 107 Constitucional, modificado por el artículo 6 del Acto Legislativo 01 de 2009.
- 4.- El demandado notificó su renuncia al Partido Convergencia Ciudadana.

5.- El demandado “trasteó su curul para ponerla al servicio de su nuevo partido y bancada”.

6.- El doctor Barriga Peñaranda se inscribió como candidato al Senado por el Partido Conservador Colombiano, período 2010-2014.

7.- El mismo participó en las elecciones del 14 de marzo de 2010.

8.- Con Resolución 1787 del 18 de julio de 2010 el Consejo Nacional Electoral declaró electo Senador al doctor Barriga Peñaranda, quien se posesionó el 20 de julio/10.

9.- La elección acusada viola el inciso 12 del artículo 107 de la Constitución, porque el demandado no renunció con la antelación allí indicada y por el contrario se postuló por su nuevo partido sin que hubiera transcurrido un año desde la dejación de su anterior partido.

10.- Tal circunstancia se reclamó al Consejo Nacional Electoral, con el fin de agotar el requisito de procedibilidad para interponer esta acción.

### **3.- Normas violadas y concepto de violación**

Una vez citó el contenido de los artículos 107 parágrafo transitorio 1 y 134 de la Constitución, modificados por el Acto Legislativo 01 de 2009, sostuvo el actor que de allí surgen dos situaciones. La primera, la señalada en el parágrafo, según la cual los miembros de corporaciones públicas pueden cambiar de partido y conservar su curul sin ninguna consecuencia; y la segunda, que según el actor alude al período 2006-2010, trata de los miembros de corporaciones públicas que han cambiado de partido político y siguen ocupando la curul, caso en el cual debe

renunciarse a la misma con 12 meses de antelación al día de las inscripciones, circunstancia que el demandante califica como inhabilidad y que carece de excepciones. Luego agregó:

*“Conforme a lo expresado, el Senador **CARLOS EMIRO BARRIGA PEÑARANDA**, infringió el precepto constitucional, no renunció a su curul con la anticipación establecida por el precitado artículo (doce meses), para poder presentarse por un partido político diferente al que le permitió su designación como senador de la República en el período 2006-2010, y se inscribió, como efectivamente lo hizo como candidato al Senado de la República para el periodo 2010-2014, por el Partido Conservador; de tal suerte que, su inscripción y posterior elección a nombre de dicho partido político, contraría lo estipulado por los artículos 107, en concordancia con el 134 de la Constitución Política, incurriendo en causal de inhabilidad que da como consecuencia la nulidad de su elección por la violación del régimen de inhabilidades consagrado en el mandato superior, y en aplicación de lo dispuesto por el artículo 228 del Código Contencioso Administrativo.”*

Por lo demás, citó las sentencias C-456 de 1993 y C-497 de 1994 de la Corte Constitucional, para insistir en que con esa reforma constitucional el Congreso instituyó una causal de inhabilidad, la cual debe declararse en este caso con base en lo dispuesto en los artículos 223.5, 227 y 228 del C.C.A.

## **II.- LA CONTESTACIÓN**

El apoderado designado por el demandado se opuso a las pretensiones y admitió como ciertos todos los hechos, menos los dos últimos que refutó, así como el tercero que lo admitió en forma parcial. Precisó luego, en torno a la interpretación del Acto Legislativo 01 de 2009, que introdujo importantes modificaciones, en especial un período de transición para que las fuerzas políticas pudieran reacomodarse en las corporaciones públicas de elección popular.

Pasó a identificar los elementos característicos de las inhabilidades, para lo cual se apoyó en pronunciamientos del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, así

como a citar el contenido literal de los artículos 1 y 6 del Acto Legislativo 01 de 2009, lo que tomó de base para afirmar que en ese artículo 1 se consagró una inhabilidad general para los miembros de las corporaciones públicas de elección popular que quisieran cambiar de partido político, consistente en que debían renunciar un año antes de las inscripciones, que no operaba en forma temporal por un término de 2 meses, mientras se reacomodaban las fuerzas políticas, por lo que se podía dar el cambio de partido sin incurrir en doble militancia y sin tener que dejar la curul.

Encontró que los artículos en cuestión son armónicos, ya que el artículo 107 consagra una excepción, en tanto que el artículo 134 contempla la regla general que confirma la anterior. Además, dijo:

*“En otras palabras, el nuevo artículo 134 superior, establece el perentorio y lapidario régimen general de reemplazos por faltas absolutas en las corporaciones públicas de elección popular, entre las cuales está “cuando el miembro de una corporación pública decida presentarse por un partido distinto”, pero aclarando a renglón seguido que “según lo planteado en el Parágrafo Transitorio 1º del artículo 107 de la Constitución Política”, es decir, que en esos casos de la excepción, (Del 14 de julio al 14 de septiembre de 2009, lapso de vigencia del parágrafo 1 transitorio multicitado) la regla general del reemplazo no se da, porque en ese breve término se permitió hacerlo sin renunciar a la curul, ni incurrir en doble militancia.” (Subrayas del original)*

Posteriormente y con cita de apartes del trámite legislativo de esa reforma constitucional, así como de lo dicho por el Ministerio de Interior y de Justicia en defensa de su constitucionalidad ante la Corte Constitucional, y de lo discurrido por este organismo en su sentencia C-303 de 2010, que transcribió in extenso, afirmó que:

*“..., el miembro de corporación pública que haya sido elegido el 14 de marzo de 2010, por un Partido Político diferente al que lo avaló en las elecciones de 2006, pero conforme a la taxativa excepción regulada*

*TEMPORALMENTE por el párrafo 1 transitorio del artículo primero del acto legislativo 01 de 2009, no debía renunciar con un año de anticipación al primer día de inscripción para los últimos comicios, como lo estipula el inciso final del modificado artículo 107 constitucional, entre otras razones, por incoherencia material, ya que del 14 de julio de 2009 (Vigencia del acto legislativo 01 de ese año) al 14 de marzo de 2010 (Días de las elecciones para Congreso), sólo distanciaban 8 meses no el año otorgado por la reforma (Al día de las inscripciones 7 meses), imperando el principio del efecto útil de la norma en materia electoral, como aquella que más se aviene a un resultado positivo.”*

Por lo demás, reitera los hechos principales de la demanda, como que al amparo de esa reforma constitucional se pasó del Partido Convergencia Ciudadana al Partido Conservador Colombiano y que formando parte de éste se postuló y resultó elegido Senador, lo cual descarta la configuración de la nulidad alegada.

### **III.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

El demandante, con escrito radicado el 24 de enero de 2011, únicamente se contrajo a pedir un fallo favorable a sus pretensiones, para lo cual hizo un breve recuento del trámite procesal.

### **IV.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Procurador 7º Delegado ante el Consejo de Estado pidió denegar las pretensiones de la demanda. Consideró que con el Acto Legislativo 01 de 2009 se buscó el fortalecimiento democrático, a través de impedir que los miembros de las corporaciones públicas se cambien de partido político, so pena de imponer drásticas sanciones, salvo la norma transitoria para ello expedida, que permitió ese cambio sin tener que dejar la curul ni incurrir en doble militancia política, con lo cual dijo apartarse de la tesis sostenida por el actor y retomar lo dicho por la Corte Constitucional en la sentencia C-303 de 2010, que transcribió en algunas partes.

Agregó que en el mismo sentido se pronunció la Sala Plena de esta Corporación, en el fallo del 9 de noviembre de 2010, mediante el cual desestimó las pretensiones de la demanda de pérdida de investidura instaurada contra el doctor Carlos Emiro Barriga Peñaranda (Exp. 110010315000201000873-00). Y por último, alegó sobre los hechos que rodean este caso:

*“4. Como corolario de lo anterior, se puede afirmar que el citado Senador no se encontraba incurso en impedimento alguno para inscribirse como candidato del partido Conservador Colombiano al Senado de la República para el periodo 2010-2014, toda vez, que dentro de los dos meses siguientes a la vigencia del Acto Legislativo 1 de 2009, renunció a su antiguo partido Político y fue acogido en las filas del Partido Conservador.*

*5. Que habilitado por una norma Constitucional de carácter transitorio, aspiró a ser elegido nuevamente Senador de la República, como militante del Partido Conservador Colombiano, y fueron los simpatizantes de dicho partido quienes lo eligieron nuevamente Senador de la República.”*

### **III.- TRÁMITE DE INSTANCIA**

La demanda se inadmitió con auto del 2 de septiembre de 2010. Una vez corregida se admitió con auto del 21 de los mismos, para lo cual se ordenaron las notificaciones correspondientes, que efectuadas y recibida la contestación de parte del apoderado del demandado, dio lugar a la expedición del auto del 22 de octubre de 2010, abriendo el proceso a pruebas. Como no tuvo que practicarse ninguna, se dictó el auto del 13 de enero de 2011, dando traslado para alegar y ordenando la entrega del expediente al agente del Ministerio Público a fin de que rindiera concepto. Cumplido lo anterior, ingresó el proceso al Despacho para fallo.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

#### **1.- Competencia**

La competencia de esta Corporación para conocer de esta acción electoral está fijada por lo dispuesto en el artículo 128 del C.C.A., modificado por el Decreto 597 de 1988 artículo 2 y por la Ley 446 de 1998, artículo 36; al igual que por lo normado en el Acuerdo 55 del 5 de Agosto de 2003 expedido por la Sala Plena del Consejo de Estado.

## **2.- De la Prueba del Acto de Elección Acusado**

La elección del doctor Carlos Emiro Barriga Peñaranda como Senador de la República por el Partido Conservador Colombiano, para el período constitucional 2010-2014, se acreditó con la copia auténtica de la Resolución No. 1787 del 18 de julio de 2010, expedida por el Consejo Nacional Electoral<sup>1</sup>.

## **3.- CARGO ÚNICO: Violación de lo dispuesto en los artículos 107 parágrafo transitorio 1 y 134 de la Constitución**

El señor Pedro Nel Jiménez Alzate solicitó la nulidad de la elección del doctor Carlos Emiro Barriga Peñaranda como Senador de la República por el Partido Conservador Colombiano (2010-2014), con fundamento en que dicha elección se produjo con violación de lo prescrito en los artículos 107 parágrafo transitorio 1 y 134 de la Constitución, modificados en su orden por los artículos 1 y 6 del Acto Legislativo 01 del 14 de julio de 2009.

Con tal fin afirmó que el demandado fue elegido Senador de la República por el Partido Convergencia Ciudadana, para el período 2006-2010; y que el 13 de

---

<sup>1</sup> Folios 129 a 157.

agosto de 2009, cuando fungía como tal, se cambió de partido político al entrar a integrar el Partido Conservador Colombiano, por el que se postuló de nuevo al Senado de la República, en el que obtuvo un escaño por su nuevo partido para el período 2010-2014. En su opinión lo anterior transgrede las disposiciones jurídicas invocadas, porque la renuncia a la curul de su partido de origen debió producirse cuando menos con 12 meses de antelación al primer día de inscripciones para los nuevos comicios para integrar el Congreso de la República del período que avanza.

Ahora, aunque el demandado admite como ciertos los hechos relatados, se opone en cambio a la tesis del actor, ya que en este caso no se violó la prohibición de la doble militancia política, merced a que actuó al amparo de lo prescrito en el párrafo transitorio 1 del artículo 107 Constitucional, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2009, que le permitió a los miembros de corporaciones públicas de elección popular dejar su partido de origen sin tener que renunciar a la curul y por supuesto sin sufrir las consecuencias derivadas de transgredir la prohibición de la doble militancia política.

Como la confrontación se reduce exactamente al plano jurídico, ya que los hechos afirmados por el actor fueron admitidos por la parte demandada<sup>2</sup>, le corresponde a la Sala determinar si, como lo sostiene el primero, la dimisión del congresista demandado, que se hizo dentro del término previsto en el párrafo transitorio 1 del artículo 107 Constitucional, en verdad debió surtir por lo menos con 12 meses

---

<sup>2</sup> Deja en claro la Sala que el actor no aportó copia auténtica de los documentos pertinentes para probar los hechos relativos al cargo planteado. Sin embargo, allegó copias informales de las siguientes actuaciones: 1. Resolución 915 de junio 5 de 2006 expedida por el Consejo Nacional Electoral, mediante la cual se declaró la elección de Senadores de la República 2006-2010, entre ellos el doctor Carlos Emiro Barriga Peñaranda por el Partido Convergencia Ciudadana (fls. 3 a 43); 2. Certificación expedida el 29 de junio de 2010 por el Subsecretario General del Senado de la República, en la que informa que el demandado ejerce como Senador hasta la fecha (fl. 47); 3. Escrito del 13 de agosto de 2009 mediante el cual el doctor Barriga Peñaranda solicitó al Presidente del Partido Conservador Colombiano ser admitido como militante de ese partido político, al amparo del Acto Legislativo 01 de 2009 (fl. 59); 4. Escrito del 13 de agosto de 2009, con el cual el demandado comunicó al Presidente del Partido Convergencia Ciudadana su renuncia a ese partido político, también basado en el Acto Legislativo 01 de 2009 (fl. 62). Además, fueron los hechos alusivos a las anteriores actuaciones los que el demandado aceptó como ciertos en su escrito de contestación.

de anticipación al primer día de inscripciones, para lo cual es preciso hacer una valoración de esa enmienda constitucional.

Con el Acto Legislativo 01 del 14 de julio de 2009 “*Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia*”, que entró a regir en la misma fecha por su publicación en el Diario Oficial No. 47.410, se aprobó una reforma política que en lo general buscó depurar la práctica política de graves problemas de corrupción suscitados recientemente por influencia ilegal de grupos al margen de la Ley, que llegaron a tener injerencia directa en los resultados de las justas democráticas, con serias sanciones comúnmente conocidas como la “*silla vacía*”, mediante la cual se impide el reemplazo de las vacancias asociadas a esas distorsiones sociales; y que en lo particular y ya de cara al problema jurídico relativo a este negocio, reguló el transfuguismo político en las corporaciones públicas de elección popular de la siguiente manera:

***“Artículo 1º.- El artículo 107 de la Constitución Política quedará así:***

.....

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

***PARÁGRAFO TRANSITORIO 1º.- Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 134, dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, autorízase, por una sola vez, a los miembros de los Cuerpos Colegiados de elección popular, o a quienes hubieren renunciado a su curul con anterioridad a la vigencia del***

*presente acto legislativo, para inscribirse en un partido distinto al que los avaló, sin renunciar a la curul o incurrir en doble militancia. (...)*”

*“Artículo 6º.- El artículo 134 de la Constitución Política quedará así:*

***Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en caso de muerte, incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo, declaración de nulidad de la elección, renuncia justificada, y aceptada por la respectiva Corporación, sanción disciplinaria consistente en destitución, pérdida de investidura, condena penal o medida de aseguramiento por delitos distintos a las relacionadas con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico, delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad o cuando el miembro de una Corporación pública decida presentarse por un partido distinto según lo planteado en el Parágrafo Transitorio 1o del artículo 107 de la Constitución Política. (...)*” (Negrillas de la Sala)**

Según lo prescrito en el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2009 los miembros de las corporaciones públicas tienen prohibido presentarse en la siguiente elección por un partido político distinto a aquel por el cual vienen actuando, medida con la que se busca cumplir varios cometidos, como serían, por ejemplo, hacer de la actividad política en esas entidades una práctica de mayor disciplina y responsabilidad para los integrantes del cuerpo colegiado, de modo que los miembros de la bancada obren armónicamente o conforme a los principios y directrices que han sido consensuadas en su seno, salvo las excepciones legales; de igual forma apunta a mantener incólume el poder político que los partidos o movimientos políticos logran conquistar en las urnas al interior de esas corporaciones públicas, para lo cual llaman a esas personas a que mantengan su militancia para no diezmar el poder que cuantitativamente tengan.

Sin embargo, como el ejercicio de los cargos en las corporaciones públicas de elección popular no anula la libertad que toda persona tiene para dejar definitivamente un escaño, ni la libertad que ostenta para entrar a militar en otro partido o movimiento político cuando así lo decida, el constituyente con el ánimo de conciliar este derecho con el derecho conquistado por esos colectivos políticos en las corporaciones públicas, determinó que los integrantes de tales corporaciones públicas pudieran postularse en las siguientes elecciones por otro partido político, siempre y cuando renunciaran expresamente a la curul con no menos de 12 meses de antelación al primer día de las inscripciones.

Es decir, que por mandato de rango constitucional no se configura el transfuguismo o la doble militancia política en los miembros de las corporaciones públicas si para aspirar en las próximas elecciones por otro partido político, previamente renuncian a la curul, cuando menos con 12 meses de antelación, pues con ello materializan tanto el derecho personal del dimitente, al abrírsele la posibilidad de renunciar al escaño y poder militar en otro colectivo político, como el derecho del partido político de origen, quien por lo mismo conserva su derecho a copar esa curul con el candidato no elegido por la misma lista que siga en orden de inscripción o de votación, según el caso.

Además, y como era previsible que la medida comentada, que permitía participar en las próximas elecciones por otro partido político si se renunciaba cuando menos con 12 meses de antelación al primer día de inscripciones, no podía ser utilizada por los congresistas elegidos para el período 2006-2010, al darse un término inferior a los 12 meses entre la fecha de entrada en vigencia de la enmienda constitucional (Jul. 14/09) y el primer día de inscripciones para participar en las elecciones para Congreso de la República (2010-2014), que correspondía al 2 de febrero de 2010 según el artículo 88 del Código Electoral (Mod. Ley 62/88 artículo 4), se aprobó como norma transitoria la del párrafo 1 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de

2009, que expresamente permitía, por una sola vez y dentro de los 2 meses siguientes a la entrada en vigencia de esa enmienda constitucional, a los integrantes de esos cuerpos colegiados “*inscribirse en un partido distinto al que los avaló, sin renunciar a la curul o incurrir en doble militancia*”, disposición que fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-303 del 28 de abril de 2010.

De acuerdo con dicha excepción, los miembros de las corporaciones públicas quedaron habilitados para que dentro de los 2 meses siguientes y por una sola vez, cambiaran de partido político sin tener que renunciar a la curul ni incurrir en la prohibición de doble militancia política, medida que se explica en la realidad política que se vivía en su momento en torno a los militantes de algunos partidos políticos y en la necesidad de facilitar la recomposición del poder político, permitiendo que los corporados pudieran, sin ninguna consecuencia jurídica, dejar sus partidos de origen para incorporarse o militar en otros partidos políticos.

Ahora, el demandante propone que por los términos con que comienza la redacción del párrafo transitorio 1 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2009, debe entenderse que en la situación del demandado, que encaja perfectamente en el contexto mismo de esta norma temporal, para librarse de los efectos de violar la prohibición de la doble militancia política era necesario que su dimisión se diera con más de 12 meses de antelación al primer día de inscripciones de las próximas elecciones; en otras palabras, que su dimisión presentada dentro de los 2 meses siguientes a la entrada en vigencia del acto legislativo en cuestión, se constituye en violación al ordenamiento jurídico.

Para la Sala la interpretación del actor no es la correcta. En primer lugar, porque cuando el párrafo transitorio 1 dice que esa regla temporal opera “*Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 134 [Constitucional]...*”, lo que está haciendo es una remisión a esa disposición para dejar en claro que su eficacia no se opone a ninguna de las hipótesis previstas en el artículo 134, como serían, (i) la regla general

de que los miembros de corporaciones públicas de elección popular no tendrán suplentes; (ii) las circunstancias excepcionales que dan lugar a suplir las vacancias; (iii) que sí habrá lugar a reemplazo cuando se presente “*renuncia justificada, y aceptada por la respectiva Corporación*”, dentro de cuyas hipótesis validamente cabe la dimisión oportuna de un congresista para entrar a militar en otro partido político; y (iv) que también podrá suplirse la vacancia “...*cuando el miembro de una Corporación pública decida presentarse por un partido distinto según lo planteado en el Parágrafo Transitorio 1º del artículo 107 de la Constitución Política*”, que es sencillamente volver a reproducir lo dicho por esa norma transitoria, como para no dejar la menor duda sobre que los integrantes de las corporaciones públicas, en particular del Congreso de la República, podían acudir a esa figura sin tener que dejar la curul ni incurrir en doble militancia política.

En segundo lugar, porque se desatendería el principio del efecto útil al sostener que el cambio de partido político para los congresistas que venían actuando durante el período 2006-2010, debió hacerse con renuncia no inferior a 12 meses a la fecha del primer día de inscripciones para las elecciones siguientes, puesto que resultaba materialmente imposible que ello se diera, en atención a que restaban menos de 12 meses entre la fecha de entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2009 (Jul. 14/09) y el primer día de inscripciones para las próximas elecciones al Congreso de la República (Feb. 2/10).

Y, en tercer lugar, porque el propósito de la reforma política, además de fortalecer y depurar a los partidos políticos y por esa vía a la democracia, era facilitar que esos colectivos se recompusieran, dado la injerencia que frente a los mismos tuvo el accionar de grupos armados ilegales.

Por último, el mismo problema jurídico ya fue estudiado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, dentro de la demanda de pérdida de investidura

propuesta contra el Senador Dr. Carlos Emiro Barriga Peñaranda, la cual desestimó lo pedido bajo razonamientos como estos:

*“5.3. Interpretación de la Sala Plena en relación con la posibilidad del cambio de partido político en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2009.*

*Conforme al artículo 107 de la Carta Política, modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo No. 1 de 2009, le está vedado al miembro de una corporación pública presentarse a la siguiente elección por un partido distinto sin que previamente renuncie a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.*

*Según el demandante esta prohibición es absoluta y no admite excepciones, sino que debe aplicarse de plano, máxime, cuando el contenido de la norma es ambiguo, pues de un lado autoriza por un plazo de dos (2) meses trasladarse a otro partido, pero esto sin perjuicio de lo previsto en el artículo 134 de la Carta, es decir, que en suma no permite el traslado, sin la antelación debida.*

*Sin embargo, esta interpretación exegética y restrictiva desconoce la posibilidad que el Acto Legislativo No. 1 de 2009 estableció, al permitir el cambio de partido político, por una sola vez y en un corto periodo, a los miembros de las Corporaciones Públicas.*

*En efecto, el Parágrafo Transitorio No. 1o., arriba transcrito, autorizó, de manera evidente, que en los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia del acto legislativo, por una sola vez, a los miembros de los Cuerpos Colegiados de elección popular, o a quienes hubieren renunciado a su curul con anterioridad pudieran inscribirse en un partido distinto al que los avaló, sin renunciar a la curul o incurrir en*

***doble militancia. La expresión “Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 134”, debe entenderse en su sentido obvio y literal, es decir, que se refiere a otra clase de vacantes que se puedan presentar, diferentes al cambio de militancia política, o mejor, esta preceptiva sólo regula la forma de provisión de vacantes y no crea una nueva inhabilidad.***

*Lo antes dicho porque el artículo 134 de la Constitución Política, modificado por el artículo 6º del acto Legislativo 1 de 2009, sólo regula el régimen de reemplazos y no crea o establece alguna causal de impedimento o prohibición, simplemente, regula su materia, la forma de proveer las vacantes en caso de que ocurra alguna, conforme a las modificaciones Constitucionales existentes en ese momento, eliminando las faltas temporales.<sup>3</sup>*

*Este denominado periodo de transición, en el que, de manera temporal y por un corto lapso de tiempo se autorizó el cambio de partido político sin que el miembro del Cuerpo Colegiado de elección popular deba*

---

<sup>3</sup> Así en el Informe Al respecto el Informe de ponencia primer debate proyecto acto legislativo 106 de 2008 Cámara, acumulados Nos. 051, 101, 109, 128, 129 y 140 de 2009 Cámara. Señaló: “**11. Régimen de reemplazos** // Dentro de la filosofía del constituyente de 1991 y del referendo votado en el año 2003, en el cual se sometía a la aprobación de los colombianos que los miembros de las corporaciones públicas no tendrían suplentes. Con la nueva propuesta se busca consagrar en el texto de la Constitución una normativa por la cual las únicas faltas que se suplan a partir de la vigencia del Acto Legislativo, sean las ocasionadas por muerte, incapacidad absoluta para el ejercicio del cargo por accidente o enfermedad, pérdida de investidura, o por condenas relacionadas con delitos distintos a la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, narcotráfico o delitos de lesa humanidad, o renuncia justificada (falta absoluta). En estos casos, el titular será reemplazado por el candidato que, según el orden de inscripción, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral. La renuncia presentada cuando haya sido iniciada vinculación formal por los delitos mencionados, no generará el ingreso del siguiente en la lista presentada por el partido o movimiento. Se eliminan las faltas temporales.

*Finalmente, con el espíritu de proteger y defender la representación política, si por faltas absolutas, que no den lugar a reemplazo, los miembros de cuerpos colegiados elegidos por una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el Gobierno convocaría a elecciones para llenar las plazas vacantes.*

*La modificación propuesta al artículo 134, quedaría concordada ajustando el artículo 261 CP, tal como se propone, de acuerdo con la eliminación de las faltas temporales..”. (Ver Gaceta del Congreso No. 674, pág. 5).*

*“renunciar a la curul o incurrir en doble militancia.”, obedece al querer del Poder Constituyente Secundario.*

*En efecto, desde el mismo momento en que, por iniciativa del Gobierno Nacional, se presentó el proyecto de reforma constitucional, se introdujo este permiso para cambiarse de partido político y durante todos los debates se mantuvo esta previsión, lo que varió, simplemente, fue el plazo previo a la renuncia a la Curul, que el proyecto inicial se estipuló en cuatro (4) meses, y el lapso para ejercer la opción de cambiar de partido, por una sola vez, inicialmente se estableció en un plazo de seis (6) meses.*

4

*Es más, en la exposición de motivos y en todos los debates permaneció incólume la posibilidad de cambiarse de partido político sin consecuencia alguna.<sup>5</sup>*

***Además, como lo señaló la Corte Constitucional, según se verá más adelante, en el caso de los Congresistas, resultaba materialmente imposible hacer uso de la opción del cambio de partido puesto que, al momento de que entró a regir el Acto Legislativo, el 14 de julio de 2009, el plazo de un año ya había fenecido respecto de las elecciones para el periodo constitucional 2010-2014, porque, según el artículo 88 del Código Electoral, modificado por el artículo 4º de la Ley 62 de 1988, el término de inscripción de candidatos para las corporaciones públicas de elección popular vence el primer martes del mes de febrero del respectivo año. En suma, la interpretación del demandante le restaría***

---

<sup>4</sup> Ver Gaceta del Congreso No. 558 del 38 de agosto de 2008.

<sup>5</sup> Veáse: Trámite en Cámara de Representantes: GAC.558/2008, GAC.674/2008, GAC 697/2008; SEGUNDA VUELTA: GAC. 227/2009, GAC. 234/2009; 241/2009; GAC. 266/2009; GAC. 273/2009; GAC. 313/2009 y GAC.534/2009, entre otras. Senado de la República: GAC.828/2008; SEGUNDA VUELTA: GAC.374/2009, C.427/2009, GAC.466/2009 y GAC 737, entre otras.

***el efecto útil a la norma e impediría hacer uso de esta autorización a los Congresistas.***

*Es más, la Corte Constitucional en sentencia C-303 del 28 de abril de 2010, al ejercer el control de constitucionalidad deferido por el artículo 241-1 de la Constitución, declaró exequible, exclusivamente por los cargos analizados en esa sentencia, el parágrafo transitorio 1º del artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2009 “por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia”, entre las razones de la decisión se destacan los siguientes aspectos:*

*“Estas consideraciones denotan que el Congreso tuvo en cuenta los efectos lesivos que para la disciplina de partidos y la representación democrática tiene la doble militancia y el transfuguismo político, por lo cual incorporó en la reforma política de 2009 una sanción grave para los miembros de corporaciones públicas que incurrieran en esas conductas, consistente en la pérdida de la curul, según lo definiera la ley. Esto explica, del mismo modo, la existencia del parágrafo transitorio acusado. Ante una nueva realidad de reglas más estrictas para el cambio de partido o movimiento político, respecto del diseño normativo previsto por la reforma política de 2003, el constituyente derivado consideró necesario fijar una norma de transición que permitiera que los miembros de corporaciones públicas que al momento de la reforma, desafilarse del partido o movimiento político que los había avalado, sin que incurrieran en las sanciones previstas por ese nuevo régimen, sanciones que, por supuesto, no existían cuando el miembro de la corporación pública había obtenido su investidura.*

*A este respecto debe destacarse una razón de índole material, relativa a la vigencia del Acto Legislativo 1º de 2009, que también explica la norma transitoria acusada. Como se expuso en precedencia, la condición prevista por la reforma política de 2009, los miembros de las corporaciones públicas que optaren por*

*presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, debían renunciar a su curul un año antes del primer día de inscripciones. **Para el caso de los congresistas, esta norma acarrearía que no pudieran hacer uso de la opción de cambio de partido, puesto que al momento en que entró en vigencia el Acto Legislativo, el término para renunciar a la curul ya se encontraba vencido respecto de las elecciones para el periodo constitucional 2010-2014. En efecto, según lo dispone el artículo 88 del Código Electoral, modificado por el artículo 4° de la Ley 62/88, el término de inscripción de candidatos para las corporaciones públicas de elección popular vence el primer martes del mes de febrero del respectivo año. Por ende, para el 14 de julio de 2009, fecha en que fue promulgado el Acto Legislativo 1° del mismo año, el plazo de un año al que se hizo referencia había caducado.***

*23. **Es con base en estas premisas que debe la Corte detenerse en las condiciones particulares de la norma acusada. En primer término, la norma resulta aplicable para un periodo corto y específico, pues restringe su vigencia a los dos meses siguientes a la promulgación del Acto Legislativo 1° de 2009. De otro lado, la disposición agota su aplicabilidad en un solo instante, en la medida en que permite la inscripción en un partido distinto por una sola vez y dentro del plazo antes señalado. En tercer lugar, el efecto de la norma transitoria es relevar a los miembros de las corporaciones públicas que se inscriban en un partido distinto de las sanciones derivadas de quedar incurso en doble militancia, en especial la pérdida de la curul.***

*Finalmente, es importante destacar que la aplicación de la norma se muestra compatible con la prohibición de doble militancia y del régimen de bancadas, en la medida en que, contrario a como sucedió con la norma de rango legal analizada por la Corte en la sentencia C-342/06, la inscripción en un partido o movimiento político diferente opera de forma plena, sin que se establezca por*

*parte de la norma acusada deberes de sujeción a las decisiones de bancada de la agremiación de origen. En ese sentido, una vez realizada la inscripción al partido o movimiento de acogida, el miembro de la corporación pública se somete a la disciplina de estas agremiaciones, a su régimen de bancadas, y a los deberes jurídicos que se derivan de la Constitución, la Ley y los estatutos internos de la organización política, entre ellos los referidos al régimen sancionatorio predicable de los actos de indisciplina frente a las decisiones de bancada que adopten los partidos a través de sus mecanismos democráticos internos.*

**La norma demandada no configura una sustitución de la Constitución**

*[...]no es acertado sostener que la norma demandada sustituya la Constitución, puesto que se limita a prever una regla transitoria<sup>6</sup> inmersa en una reforma constitucional amplia, que está dirigida precisamente al fortalecimiento de los principios y valores constitucionales que la demandante considera afectados. Incluso, la Sala advierte que la norma acusada, según sus particulares condiciones, puede válidamente comprenderse como un mecanismo para salvaguardar derechos constitucionales relevantes, como el derecho a elegir y a ser elegido (Art. 40-1 C.P.), al igual que el encauzamiento institucional de la garantía al derecho de conformar, pertenecer y retirarse de partidos o movimientos políticos (Art. 107 C.P.). Ello en tanto posibilita que los congresistas que decidiesen cambiar de partido y movimiento político no terminaran afectados retroactivamente por el nuevo régimen que, se insiste, establece condiciones más estrictas para esta opción.*

*[...]*

*Es evidente que las condiciones para que se configure la suspensión de la Constitución no están presentes en la norma demandada. Antes bien, la reforma política de 2009, vista en su*

---

<sup>6</sup> Sobre el carácter verdaderamente transitorio de la norma acusada y la compatibilidad entre este fallo y el precedente fijado por la Corte en la sentencia C-588/09 sobre la sustitución de la Carta Política derivada de reformas constitucionales nominalmente transitorias, pero con efectos suspensivos permanentes, Vid. *Infra*. Fundamento jurídico 26.3.

conjunto, establece condiciones más exigentes en lo relativo a la disciplina de partidos y la representatividad democrática, cambios que de consuno apuntan al fortalecimiento de la democracia participativa y la soberanía popular. La disposición transitoria acusada no excluye un ámbito particular de la aplicación de la Carta, sino que establece una fórmula transicional entre dos modalidades de regulación de la doble militancia y el transfuguismo, uno más estricto y exigente que el otro. Es por ello que sus efectos son limitados en el tiempo y carecen de carácter definitivo ya que, como se expuso anteriormente, la legitimidad democrática de la investidura del miembro de la corporación que optó por inscribirse en un partido distinto deberá ser revalidada, con base en las reglas ordinarias, en el proceso electoral siguiente. Adicionalmente, el representante que cambia de partido no deja de estar atado, incluso bajo las nuevas condiciones más estrictas que prevé la reforma política de 2009, a la disciplina de partidos, al régimen de bancadas y a la vigencia de la prohibición de doble militancia. Por último, agotada la posibilidad temporal de inscribirse en un partido o movimiento político distinto que dispone la norma demandada, los miembros de las corporaciones públicas deberán cumplir con las precisas condiciones fijadas por el artículo 107 C.P. para ejercer la garantía constitucional de retirarse de tales agremiaciones. Todas estas razones permiten afirmar, sin duda alguna, que el párrafo transitorio demandado no suspende la eficacia normativa de la Constitución.”.

**Las interpretaciones dadas por el demandante para señalar que el senador CARLOS EMIRO BARRIGA PEÑARANDA, debía renunciar doce (12) meses antes a la curul, no resultan válidas pues, el Parágrafo Transitorio del artículo 1º, del Acto Legislativo No. 1 de 2009, por el cual se modificó el artículo 107 de la Carta Política, autorizó el cambio de partido político.**

Lo antes dicho, descarta de plano el hecho de que el demandante esté incurso en una inhabilidad o prohibición que, eventualmente, implique

*algún reproche sancionatorio conducente a declarar la pérdida de investidura.*

***En suma, el demandante podía válidamente cambiarse de partido político en el lapso de los dos (2) meses que autorizó el Artículo 1º, Parágrafo Transitorio, del Acto Legislativo 1 de 2009, que reformó el artículo 107 de la Carta Política, sin que esta actuación fuese considerada fuera del ordenamiento jurídico o pueda ser considerada como prohibida o que su conducta pueda ser tipificada como transfuguismo político.”<sup>7</sup> (La Sala impone negrillas)***

Lo dicho hasta el momento evidencia que el Senador Dr. Carlos Emiro Barriga Peñaranda no violó las normas jurídicas invocadas por la parte demandante, para quien el mismo debió renunciar cuando menos con 12 meses de anticipación al primer día de inscripciones a la siguiente elección, ya que su renuncia al Partido Convergencia Ciudadana, presentada el 13 de agosto de 2009, para pasar a militar en el Partido Conservador Colombiano, sin renunciar a la curul que ocupaba en el Congreso de la República por cuenta de su antiguo partido, se cumplió a la luz de lo reglado en el parágrafo transitorio 1 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2009, modificatorio del artículo 107 de la Constitución Política, esto es que renunció a ese partido político dentro de los dos meses siguientes a la vigencia de esa reforma constitucional, lapso que corrió entre el 15 de julio y el 15 de septiembre de 2009.

Con fundamento en lo discurrido, llega la Sala a concluir que, contrario a lo afirmado por el demandante Pedro Nel Jiménez Alzate, con la elección del doctor Carlos Emiro Barriga Peñaranda como Senador de la República para el período constitucional 2010-2014, no se violaron los artículos 107 parágrafo transitorio 1 y 134 de la Constitución, modificados en su orden por los artículos 1 y 6 del Acto

---

<sup>7</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 9 de noviembre de 2010. Expediente: 110010315000201000873-00 (PI). Actor: Carlos Alberto García Oviedo. Demandado: Carlos Emiro Barriga Peñaranda. C.P. Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

Legislativo 01 del 14 de julio de 2009. Por tanto, se denegarán las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **FALLA**

**PRIMERO:** DENEGAR las pretensiones del Proceso Electoral No. 110010328000201000069-00, adelantado por el señor Pedro Nel Jiménez Alzate contra la elección del doctor Carlos Emiro Barriga Peñaranda, como Senador de la República por el Partido Conservador Colombiano, período constitucional 2010-2014.

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, archívese el expediente, dejando las anotaciones correspondientes.

Este proyecto fue discutido y aprobado en sesión de la fecha.

**CÓPIESE Y NOTIFÍQUESE**

**MAURICIO TORRES CUERVO**

**Presidente**

**SUSANA BUITRAGO VALENCIA**

**MARÍA NOHEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN**

