

**EL TRANSFUGUISMO POLITICO EN COLOMBIA, UN FENOMENO QUE AUN  
REQUIERE MAS CONTROLES NORMATIVOS PARA EL FORTALECIMIENTO  
DEL SISTEMA DE PARTIDOS**

**MARIO HERNAN COLORADO FERNANDEZ**

**UNIVERSIDAD ICESI  
FACULTAD DE DERECHO  
MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO  
SANTIAGO DE CALI  
2015**

**EL TRANSFUGUISMO POLITICO EN COLOMBIA, UN FENOMENO QUE AUN  
REQUIERE MAS CONTRO LES NORMATIVOS PARA EL FORTALECIMIENTO  
DEL SISTEMA DE PARTIDOS**

**MARIO HERNAN COLORADO FERNANDEZ**

**Trabajo de Grado para optar al título de:  
MAGISTER EN DERECHO PÚBLICO**

**Director del trabajo  
Dr. JORGE ANDRÉS ILLERA CAJIAO**

**UNIVERSIDAD ICESI  
FACULTAD DE DERECHO  
MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO  
SANTIAGO DE CALI  
2015**

# CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO PRIMERO .....	9
DEFINICIÓN, IMPORTANCIA DE PROHIBICION Y CAUSAS DEL TRANSFUGUISMO POLITICO.....	9
1.1 DEFINICIÓN DE TRANSFUGUISMO POLÍTICO.....	9
1.2 IMPORTANCIA DE LA PROHIBICIÓN DEL TRANSFUGUISMO POLÍTICO.	10
1.3 CAUSAS DEL TRANSFUGUISMO.....	12
1.4 CONSECUENCIA.....	13
1.5 EL CASO COLOMBIANO .....	14
1.5.1 Panorama nacional.....	14
1.5.2 Panorama local.....	16
CAPÍTULO SEGUNDO.....	19
CONDICIONES SOCIO JURIDICAS QUE CONTRIBUYEN A QUE SE PRESENTE EL FENOMENO DEL TRANSFUGUISMO POLITICO EN COLOMBIA. .....	19
2.1 UNA CULTURA CAUDILLISTA: .....	19
2.1.1 MESIANISMO:.....	20
2.1.2 HEROISMO HISTORICO .....	22
2.1.3 PRESIDENCIALISMO .....	23
2.1.4 EL CLIENTELISMO COMO PRÁCTICA RECURRENTE. ....	25
2.1.4.1 PATRIMONIALIZACIÓN DEL ESTADO .....	27
2.1.5 DEBIL DESARROLLO DE LOS PARTIDOS.....	28
2.1.5.1 Fragmentación de los partidos.....	28
2.1.5.2 Poco respaldo normativo para el fortalecimiento de los partidos.....	31
2.1.5.3 Débil cohesión ideológica en los partidos. ....	33
ASPECTOS NORMATIVOS .....	36
3.1 REFORMAS POLITICAS A LA CONSTITUCION POLITICA NACIONAL DE 1991.....	37
.....	

3.2 LEY 1437 DE 2011. PARTE PERTINENTE AL NUMERAL 8 DEL ARTICULO 275 .....	42
3.3 LEY 1475 DE 2011.....	44
3.5 LO QUE FALTA .....	45
CONCLUSIONES .....	48
Bibliografía.....	50

## RESUMEN

En este trabajo se exploran posibles causas del transfuguismo político en Colombia y sus implicaciones en nuestro sistema democrático de partidos, así como se propone una posible alternativa para consolidar más el control de este fenómeno. Se parte de plantear que la actual normatividad con la que se ha controlado el transfuguismo no es suficiente para el logro pleno de su propósito, por lo que se requiere un mayor avance normativo al respecto.

El trabajo se desarrolla metodológicamente a partir de investigación documental, es decir basado fundamentalmente en fuentes secundarias seleccionadas a partir del interés de explorar posibles causas del fenómeno del transfuguismo político en Colombia y proponer una posible alternativa que posibilita mayor control para este fenómeno, las cuales son analizadas y decantadas en procura de sustentar la hipótesis de que lo logrado hasta el momento en materia de normatividad para controlar el transfuguismo en Colombia, aun no es suficiente. Se estructura en tres capítulos, el primero aborda la definición de transfuguismo y la importancia de su prohibición en un sistema democrático, sus causas intrínsecas a los partidos y movimientos políticos y sus consecuencias; presentándose un panorama nacional y local. Con el ánimo de profundizar en las causas del fenómeno, desde el punto de vista de la aceptación y hasta respaldo social del fenómeno, en el segundo capítulo se presenta un contexto de condiciones que contribuyen a que se presente el transfuguismo político. Finalmente el tercer capítulo aborda el tratamiento que se ha dado desde lo legislativo al transfuguismo en Colombia, haciéndose alusión a algunos aspectos normativos, en especial a las reformas políticas de la Constitución Política Nacional de 1991 y las leyes expedidas en 2011, para culminar con lo que se considera necesario para avanzar en materia de mayores controles al transfuguismo político.

**Palabras claves:** Transfuguismo, Sistema Democrático, Caudillo, Partidos Políticos

## ABSTRACT

This paper explores possible causes of the political turncoat in Colombia and its implications for our Democratic Party system and proposes a possible alternative to further consolidate control of this phenomenon. It starts to raise the current regulations with which controlled the turncoat is not enough to fully achieve its purpose, so that further regulatory progress in this regard is required.

The work is methodologically developed since documentary research, it is based primarily on selected secondary sources on the basis the interest to explore possible causes of the phenomenon of political turncoat in Colombia and propose

a possible alternative to prevent to further consolidate control of this phenomenon. It starts to raise the current regulations with which controlled the turncoat is not enough to fully achieve its purpose, so that further regulatory progress in this regard is required. Which are analyzed and decanted in an effort to support the hypothesis that what has been achieved so far in terms of regulations to control the turncoat in Colombia, it is still not enough

The work is divided into three sections, the first deals with the definition of turncoat and the importance of its prohibition in a democratic system, its causes intrinsic and consequences; presenting a national and local scene. In an effort to understand the causes of the phenomenon, from the point of view of acceptance and social support to this, in the second chapter presents a context of social conditions that contribute to the submission of the political turncoat. Finally, the third chapter addresses the treatment that has been given from the legislative to turncoat in Colombia, refers to some aspects of standards, especially the political reforms of the National Constitution of 1991 and the laws enacted in 2011, culminating in what is considered necessary to advance greater controls on political turncoat.

**KEY WORDS:** Turncoat, Democratic System, chieftain, matches political

## INTRODUCCIÓN

En las elecciones parlamentarias de 2003, en Colombia, un periódico de circulación nacional publicó lo ocurrido en el departamento del Tolima donde, apenas faltando cuatro horas para el cierre de inscripciones, el señor Jorge García Orjuela, hasta ese momento ganador oficial de la consulta liberal, decidió inscribir su nombre con el aval de otro movimiento político; el movimiento Somos Colombia; así como lo acontecido en el departamento del Huila, calificado como “fortín azul” por el predominio político del partido conservador, donde el candidato Juan Antonio Carrera, ex diputado y conocido líder de ese partido, se inscribió con un aval del movimiento independiente del senador bogotano Jairo Clopatofski. En la misma edición, el periódico cita al presidente del partido conservador del momento, Dr. Carlos Holguín Sardi, quien ante lo que se estaba presentando en el país para las elecciones de Octubre de 2003, dijo: “Eso fue una total feria de avales...cómo es posible que, por ejemplo, el diputado de Cundinamarca Orlando Gaitán Mahecha haya terminado publicando en un periódico que su movimiento ofrecía avales a quienes desearan solicitarlo”. De igual manera se publica lo expresado en ese momento por el senador Jairo Clopatofski, quien admitió haber avalado en ese proceso electoral a más de 170 candidatos a gobernaciones, concejos, alcaldías y asambleas, y dijo que: “..El fenómeno es una respuesta lógica a la lenta desaparición de las colectividades tradicionales. Hoy nadie quiere ser liberal ni conservador -dice él-. Ellos no quisieron renovarse. La gente decente no encontró espacios para participar en esos partidos, y nos buscó a nosotros. Bienvenidos sean”. (El Tiempo, 2003)

Los anteriores hechos reseñados en la publicación referida se enmarcan en un fenómeno político que se presenta en nuestro país, desde antes de esas elecciones y que continúa en la actualidad, conocido como Transfuguismo Político, consistente en el paso que hace un político de una colectividad a otra. Situación que plantea un problema para el desarrollo de nuestro sistema democrático, puesto que en este es necesario el fortalecimiento de partidos y movimientos políticos para asegurar toma de decisiones de interés general a partir del debate y los acuerdos entre legítimos representantes de diferentes sectores sociales; por tanto si la política se ejerce, por parte del común de los líderes, desde una iniciativa más de lealtades personales que de lealtades a ideales de partidos, entonces no será posible lograr adecuadamente tal fortalecimiento. Haciéndose necesario establecer todos controles que sean necesarios a la figura del transfuguismo político; sin embargo el avance normativo en nuestro país aún no es suficiente para lograr tal propósito.

Se constituye entonces, el objetivo de este trabajo, explorar posibles causas del fenómeno del transfuguismo político en Colombia, así como referirnos a sus implicaciones además proponer una posible alternativa para consolidar mayores controles a este fenómeno .

Se plantea la hipótesis inicial de que es necesario establecer mayores controles legales para el control del transfuguismo político, puesto que la actual normatividad con la que se ha avanzado en su control no es suficiente para la consolidación de su propósito.

El trabajo se estructura en tres capítulos, el primero aborda la definición de transfuguismo y la importancia de su prohibición en un sistema democrático, sus causas intrínsecas a los partidos o movimientos políticos y consecuencias; presentándose un panorama nacional y local. Con el ánimo de profundizar en las causas del fenómeno, desde el punto de vista de las condiciones sociales que posibilitan el respaldo de los electores para el tráfuga, en el segundo capítulo se presenta un contexto de condiciones que contribuyen a que se presente el transfuguismo político. Finalmente el tercer capítulo aborda el tratamiento que se ha dado desde lo legislativo al transfuguismo en Colombia, haciéndose alusión a algunos aspectos normativos, en especial a las reformas políticas de la Constitución Política Nacional de 1991 y las leyes expedidas en 2011, relacionadas con el fenómeno; para culminar con lo que se considera necesario para avanzar en materia de mayores controles al transfuguismo político.



## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **DEFINICIÓN, IMPORTANCIA DE PROHIBICION Y CAUSAS DEL TRANSFUGUISMO POLITICO**

#### **1.1 DEFINICIÓN DE TRANSFUGUISMO POLÍTICO.**

A continuación se presentan algunas definiciones de transfuguismo político:

Villadangos considera tráfuga a “aquel representante elegido en las listas de un determinado partidos político y que pasa del Grupo, ora parlamentario, ora municipal, en el que se encuentra a otro Grupo diferente antes de concluir la Legislatura o mandato para el que fue elegido, conservando su escaño o concejalía” (SEIJAS VILLADANGOS, 2000),

Para Josep Maria Reniu y Villamala (Reyes), el transfuguismo se presenta, en una consideración restringida al campo de la vida política como: “aquella forma de comportamiento en la que un individuo, caracterizado como representante popular democráticamente elegido, abandona la formación política en la que se encontraba para pasar a engrosar las filas de otra” (SEIJAS VILLADANGOS, 2000).

En el Diccionario Enciclopédico Larousse, Vox 1. © 2009 se define transfuguismo como “Tendencia a pasar de un partido político a otro.” (<http://es.thefreedictionary.com/transfuguismo>)

En el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la definición de transfuguismo parte de que el tráfuga es la persona que pasa de una ideología o colectividad a otra, para definir transfuguismo, especialmente en la vida política, como la actitud y comportamiento de quien se convierte en tráfuga ([www.rae.es](http://www.rae.es), 2014).

En Colombia el fenómeno se liga más directamente con la doble militancia política, teniendo su génesis en la prohibición establecida en el artículo 107de la Constitución (Acto Legislativo 01 de 2003), respecto de pertenecer a más de un partido o movimiento político simultáneamente, desarrollado en el artículo 2 de la ley 1475 de 2011; considerándose como una causal de nulidad del acto de elección si al momento de esa elección el candidato se encuentra incurso en doble militancia (numeral 8, artículo 275 de la ley 1437 de 2011. No obstante para los efectos del presente trabajo, tomaremos la definición de la Real Academia de la Lengua Española, pues interesa abordar el fenómeno desde el comportamiento del líder político que abandona su colectividad y pasa a otra, indistintamente que, en ese momento estuviese o no ocupando un cargo de representación; centrando el problema en el daño que el fenómeno genera al fortalecimiento de partidos en un sistema democrático.

## 1.2 IMPORTANCIA DE LA PROHIBICIÓN DEL TRANSFUGUISMO POLÍTICO.

Un sistema de partidos políticos se instaura a fin de contar con mecanismos civilizados para la confrontación de las ideas acerca del manejo político de un país. Como lo presenta (DE ESTEBAN, 1990): “El régimen democrático propio de nuestros días descansa en la existencia de un *sistema de partidos*, el cual se define porque el número de ellos, su ideología, su estructura interna, sus dimensiones, sus apoyos sociales y sus formas de interacción aparecen como duraderos y gozan de una cierta estabilidad.”

Para la concreción de un sistema de partidos se requiere entonces, que las personas que compartan determinada ideología política se agrupen formalmente en torno a ese ideario que mejor los representa que debe ser vocero de los mismos. Por tanto, el fortalecimiento de los partidos políticos es fundamental para la dinámica democrática en un sistema político. Lo anterior implica que quienes se elijan para ejercer poder público, al pertenecer a un determinado partido o movimiento político, han de representar en su ejercicio su respectivo ideario; lo que hace generar confianza en el pueblo elector, quien debe tener credibilidad frente a las colectividades para poder que el sistema funcione idealmente.

“Los partidos, para serlo, según la mayoría de los politólogos que han trabajado en el tema, deben cumplir con ciertos requisitos. En primer lugar, deben ser algo distinto de las facciones políticas. Éstas han existido desde hace mucho tiempo y los partidos surgieron justamente como una evolución positiva de las facciones políticas. Mientras las facciones persiguen el beneficio de sus miembros, los partidos persiguen el beneficio del conjunto, o por lo menos de una parte significativa de la sociedad en la que están insertos. Esto los obliga a elaborar y promover un proyecto político que satisfaga las aspiraciones tanto de sus miembros como de otros individuos y sectores que conforman la sociedad. Por otro lado, los partidos, para serlo, deben de reconocerse como parte de un todo que los supera. Los supera porque la suma de proyectos elaborados por todos y cada uno de los partidos define el proyecto de nación que una sociedad (o más específicamente, la clase política de una sociedad) adopta como rumbo.” (Valdés Leonardo, 2014)

El sistema de partidos y su necesario fortalecimiento en una democracia, se obstaculiza por el ejercicio de una política individualista ajena a propósitos colectivos de interés general. Como lo plantea (Valdés Leonardo, 2014) : “Para constituir un sistema, los partidos requieren de garantías elementales que permitan su supervivencia una vez que cualquiera de los protagonistas asuma funciones de gobierno. Es por eso que la competencia de los partidos por el poder sólo puede ser entendida desde una actitud de lealtad de cada uno de ellos hacia el conjunto. Es indispensable que los partidos funjan como canal de comunicación

entre los gobernados y sus gobernantes. En ese sentido tienen la tarea de articular las múltiples opiniones que expresa la sociedad para crear lo que se ha denominado 'el intelectual colectivo orgánico, que no hace más que distinguir, de entre las aspiraciones de una sociedad, aquéllas que son políticamente aceptables y prácticamente aplicables'.

Por tanto, si bien no es posible eliminar el fenómeno de transfuguismo, puesto que siempre existirán circunstancias que puedan justificar a un político el cambio de colectividad, más allá de intereses personales, como lo presenta (Cansino, 2012): "Muchas veces un político decide abandonar su partido de origen por intrigas internas, violación de sus derechos políticos o simplemente porque sus principios personales han dejado de ser compatibles con los del partido al que pertenece, independientemente si afecta o no los compromisos contraídos con sus simpatizantes. En estas circunstancias, el político en cuestión valorará si otro partido le resulta ideológicamente compatible para seguir desarrollándose, incluso hay ocasiones que otro partido puede permitirle hacer valer mejor sus compromisos y convicciones"; en todo caso si resulta muy importante al menos restringir este fenómeno, con consecuencias jurídicas, en el marco del sistema de partidos; esto en consideración a la crisis de legitimidad de los partidos que se presenta en nuestro país, " En la actualidad la política y los partidos políticos en particular, son objeto de un sentimiento de desafección y desconfianza por parte de la ciudadanía...En cuanto a la legitimidad de los partidos, es válido argumentar que su misma desestructuración los motivó a consolidar maquinarias clientelistas en el ámbito regional y local, dependientes de los recursos estatales y que paulatinamente disminuyeron su capacidad de respuesta a una sociedad en evolución. Amplios sectores emergentes de la población se vieron excluidos de la acción y representación de los partidos, lo que no hizo sino profundizar la pérdida de credibilidad de la población en las instituciones políticas" (Bleir&Arevalo, s.f.)

Es de anotar que, en Colombia, por lo general el transfuguismo no se presenta hacia movimientos o partidos de ideología contraria, sino hacia los que le son afines ideológicamente al movimiento desde donde proviene el líder político. Lo cual se puede explicar por los efectos del artículo 9 de la ley 130 e 1934 , cuando desde un estatuto básico de partidos y movimientos políticos se pretendió ampliar la participación política, esta norma estableció que un ismo partido o movimiento podía presentar un número indefinido de listas de candidatos para cualquier cargo de elección popular, a la vez que estableció garantías para candidatos que no contaban con aval de un partido, motivándose así una gran fragmentación de partidos y movimientos políticos que posibilitó con facilidad el paso de una estructura política a otra que se desprendía formalmente pero conservando su identidad ideológica.

Las nuevas estructuras políticas menguaban el poder de los partidos tradicionales, afectando su representatividad y así obligaban al ejecutivo a tener que negociar sus iniciativas con tantos líderes como estructuras políticas hubiesen

logrado curules. Esto significa entonces que la motivación del transfuguismo político, en este contexto, está más dada por intereses en torno a mejorar condiciones de la posición política individual.

### **1.3 CAUSAS DEL TRANSFUGUISMO.**

Acudimos a desarrollos doctrinales en procura de aproximarnos a las causas identificadas como principales en el fenómeno del transfuguismo político. Tales causas se ubican, desde luego, en el ámbito político, pero también se relacionan con las condiciones del sistema democrático, en especial en el orden jurídico y se concretan en la dimensión subjetiva, así entonces “Las causas del transfuguismo deben buscarse en la crisis de la representación política, unida al deficiente trato jurídico con el que se abordan generalmente los casos de transfuguismo....las causas subjetivas están ligadas al oportunismo o búsqueda de mejores opciones políticas” (Pasarelli, 2011)

Por ello podemos estar de acuerdo con que “las principales causas del transfuguismo político se circunscriben fundamentalmente bien a razones de índole personalista, o bien de crisis internas de los partidos o movimientos, en ocasiones a raíz de presiones públicas a consecuencia de cuestionamientos a la colectividad por acciones de algunos de sus representantes.” (DeEsteban, 1990)

También es importante considerar lo que los propios protagonistas expresan con respecto a las causas de su conducta, teniéndose a modo de ejemplo que “entre las razones más frecuentes esgrimidas por los legisladores tráfugas destacan conflictos de intereses entre la posición del partido y la representación del electorado, conflicto ideológico con una postura tomada por la bancada –entre la posición partidaria y la toma de decisión de la bancada–, excesiva disciplina de partido que deja poco margen de actuación al legislador en lo individual, así como problemas de relacionamiento al interno de la fracción.” (Vargas & Petri, 2010)

Una buena aproximación a un listado de causas del transfuguismo político, dentro de las que se pueden denominar intrínsecas a los partidos o movimientos políticos, puede ser la aportada por los autores Mallen y De Esteban, al manifestar:

“...Se dificulta elaborar una lista cerrada de motivos para el transfuguismo político, en virtud a la naturaleza subjetiva de la mayor parte de sus causas, pero se pueden presentar, entre las más frecuentes (que pueden darse solas o combinadas), las siguientes:

El cambio de orientación ideológica de los partidos.

La desaparición o crisis de los partidos.

El oportunismo o búsqueda de mejores posiciones políticas.

Las discrepancias con la dirección del partido o del grupo.

El cambio de orientación ideológica personal.

La disciplina interna de los partidos y la deficiente democracia interna de los partidos políticos.”(Tomás Mallen y De Esteban, 1990), citados por (Illera & Aguirre., 2011)

Para efectos del presente trabajo, resulta muy importante destacar la siguiente cita de López Guerra : *“el debilitamiento de las lealtades y adscripciones partidistas, que se explican en la cada día más frecuente personalización de la política, ya sea fruto de una política de partido o como recurso de atracción electoral, apelando a la popularidad de un candidato para obtener una mejor cabeza de lista o un golpe de opinión, todo ello en desmedro de la posición ideológica y programa de partido.”* (Illera & Aguirre., 2011)

En efecto, aunque una lista limitada de causas del fenómeno del transfuguismo político resulte difícil de establecer, lo cierto es que así sean de índole político por lo general tales causas se circunscriben a decisiones de carácter subjetivo que marcan un accionar de liderazgos muy personalizados con poca lealtad a construcciones ideales de colectivos.

## **1.4 CONSECUENCIA**

La consecuencia fundamental del transfuguismo político, indudablemente es el debilitamiento del sistema de partidos, puesto que la democracia actual se dinamiza a partir de este sistema, del número de partidos, su ideología, la estructura interna de los mismos y la forma de interacción que tengan; requiriéndose de su estabilidad, sin que ello implique negar posibilidad de evolución. Por tanto, cuando los líderes abandonan fácilmente una colectividad política por otra, ello atenta contra tal estabilidad requerida, además de minar la confianza de los electores que van perdiendo credibilidad en el significado e importancia de los partidos

## 1.5 EL CASO COLOMBIANO

### 1.5.1 Panorama nacional.

En Colombia aunque no hay estudios precisos que delimiten el fenómeno del transfuguismo político y por tanto se tiene poco seguimiento del mismo; si existen algunos referentes que muestran cómo se presenta de manera importante en nuestro sistema político. Uno de los documentos en los que se plasman conclusiones respecto a este fenómeno en nuestro país es el “Proyecto Integral para la Modernización del Sistema electoral Colombiano” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia, s.f.) El cual en su título I , en el marco de una sustentación de la existencia en Colombia de un sistema político cerrado y excluyente, sostiene que: “Todo esto, se acompaña por una reproducción electoral dependiente del acceso al Estado, que facilita a los gobiernos estimular la deslealtad política, configurándose en los años noventa una especie de sistema político del transfuguismo”. (Guarin, 2010) . Más adelante el mismo documento presenta algunas razones del fenómeno, al manifestar: “La atomización partidista y la indisciplina interna, es resultado de un sistema político basado en la capacidad individual de hacerse elegir y no en partidos políticos organizados y democráticos; con dependencia burocrática y financiación privada e individual de las campañas, más que el partido está el interés de los sectores que lo componen. Más aún el debilitamiento ideológico y la personalización de la política resultado de la mediatización de la sociedad y de los partidos dedicados exclusivamente a ganar elecciones, hacen más frágil la adhesión partidista de electores y dirigentes. Es habitual el transfuguismo en el congreso y la conformación cada cuatro años de una especie de ‘partido del presidente’ con quienes lo acompañaron en campaña y aquellos que, habiendo estado con su competidor, rápidamente se ‘alinean’ con la nueva realidad de poder”. (Ídem)

De otra parte, a partir de la Constitución Política Nacional de 1991, las reformas para la regulación de los partidos políticos en Colombia han posibilitado formalizar disidencias de partidos ya existentes, según intereses coyunturales presentados en los diferentes momentos, por lo general ligados a caudillismos. La primer reforma de esta naturaleza tuvo lugar con la expedición del Acto Legislativo 01 de 2003., en esta se estableció la lista única por partido para las corporaciones públicas, en ésta se debían inscribir un máximo de nombres igual al de las curules a proveer, siendo optativo de los partidos si presentaban una lista abierta con voto preferente o la lista cerrada; también se estableció que la conversión de votos a escaños no sería por cociente electoral sino por cifra repartidora, así mismo se establecieron ,en esa reforma, las barreras o umbrales electorales.

Posteriormente se expidió el Acto legislativo 01 del 2009, en la cual se mantuvieron la mayoría de los cambios; pero el porcentaje del umbral electoral pasa del 2 % al 3 % , tanto para participar en la repartición de los escaños como

para la obtención de la personería jurídica de los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos.

En las dos reformas políticas, a través de un párrafo transitorio, fueron habilitados los miembros de las Corporaciones Públicas por un periodo de dos meses a partir de la promulgación de dichos actos, al cambio de partido sin incurrir en ninguna inhabilidad ni en la pérdida de la curul.

Es así, como en torno al fenómeno reeleccionista de Uribe en su primer periodo (2002-2006) surge el partido de la U a partir de disidencias tanto del partido liberal como del conservador; ocurriendo algo similar con la conformación del partido Cambio Radical, que se dio a partir de una disidencia del partido Liberal. Si bien este fenómeno se presentó en la derecha, el mismo no es ajeno a la izquierda, donde por ejemplo, después de un aglutinamiento de facciones en el Polo Democrático Alternativo, ocurren disidencias que primero fortalecen una tendencia de centro en torno al partido Verde, seguido por la disidencia que se denominó el Progresismo, la cual a la postre acabó unido a la anterior en lo que se ha denominado la Alianza Verde.

La anterior situación no solo ha ocurrido con posterioridad a la constitución de 1991, de igual manera había ocurrido en los años 70 con el caso de la ANAPO (Alianza Nacional Popular), conformada por disidencias liberales y conservadoras.

Ilustrando la magnitud del fenómeno del transfuguismo en Colombia, podemos hacer un recuento de casos emblemáticos: en las elecciones presidenciales de 1994, el candidato Andrés Pastrana de tradición conservadora y líder de ese partido, no tuvo reparo en presentarse por un movimiento distinto, así fuera constituido para dar un tinte de conciliación y pluripartidismo, estrategia meramente electoral, pero en esencia lo que se da es que el candidato no se presenta por su colectividad sino por otra distinta. En 1998 el candidato a la alcaldía de Bogotá, de extracción liberal, Enrique Peñalosa, no se presenta por ese partido, en similar estrategia de Andrés Pastrana.

Otra figura política, de orígenes conservadores, que se presentó en las elecciones presidenciales de 1998 como candidata por un movimiento distinto fue Noemí Sanín.

También el señor Álvaro Uribe Vélez, quien fuera gobernador de Antioquia por el partido Liberal en el periodo 1994-1997, en las elecciones presidenciales de 2002 no se presenta como candidato de ese partido, sino por otro movimiento. Lo anterior se da después que a mediados de 2001, Uribe regresara de Londres anunciando que competiría contra Horacio Serpa por la candidatura liberal en una consulta popular, en la que además participarían Julio Cesar Turbay Quintero, y

Cecilia López; pero finalmente Uribe decide no someterse a la consulta arguyendo falta de garantías y decide retirarse del Partido Liberal. Poco después, Turbay y López se adhieren a Serpa, siendo este proclamado candidato oficial del partido liberal.

### **1.5.2 Panorama local.**

A continuación, a modo de ilustración de la facilidad con que un político en Colombia pasa de una colectividad a otra, se presenta el caso de los integrantes del Concejo Municipal de Santiago de Cali para el periodo 2008-2011. Se escoge este periodo tanto porque es el último periodo ya terminado, como por el directo conocimiento que tiene el autor del presente trabajo, al haber ocupado cargo de nivel directivo en este municipio para el mismo periodo.<sup>1</sup>

Más del 76% de los concejales (16 de 21) del municipio de Santiago de Cali, para el periodo 2008-2011, han pasado de un periodo electoral a otro cambiando de colectividad política, siendo esta una clara muestra de la facilidad con que opera el transfuguismo en el medio político colombiano.

Rodrigo Guerrero concejal por el partido conservador, se presenta como candidato a la alcaldía para el periodo 2012-2015, por fuera de su partido, con presentación de firmas por un movimiento ciudadano “Guerrero Alcalde”, seguido en su empresa, en igual medida, por el concejal Nelson Garcés Vernaza. Milton Castrillón de las toldas conservadoras hasta su ejercicio como concejal y candidatura a la alcaldía para 2012-2015, se presenta a las elecciones parlamentarias para el periodo 2014-2018, por Cambio Radical. Fabio Alonso Arroyave, concejal por el Polo Democrático Alternativo, respalda a su hijo Fabio Arroyave, para que llegue al concejo en el periodo 2012-2015, por Cambio Radical, y él mismo se presenta a las elecciones parlamentarias, periodo 2014-2018, por el partido liberal. Jaime Adolfo Gasca, concejal por el Partido de Integración Nacional (PIN), se presenta a las elecciones parlamentarias para el periodo 2014-2018, por fuera de ese partido, con aval del Cabildo Indígena del Amazonas. Clementina Vélez, a pesar de ser militante del Partido Liberal y ejercer como concejal por este partido, no tuvo reparo en un periodo previo al concejo de 2008-2011 en seguir a su líder político, el senador Luis Guillermo Vélez, en su paso al partido de la U. El concejal liberal Orlando Chicago, para ese periodo 2008-2011, respalda a su hijo Andrés Mauricio Chicango que llega a la Asamblea

---

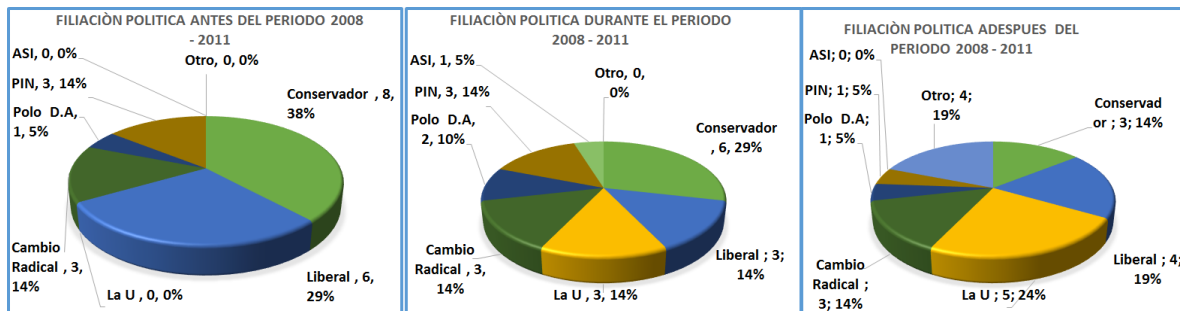
<sup>1</sup> Director Jurídico (enero –agosto de 2008), Secretario de educación (septiembre de 2008- junio de 2011), Asesor despacho de alcalde (junio-diciembre de 2011).



del Valle del Cauca para el periodo 2012-2015 por el partido de la U. José Fernando Gil Moscoso, que en el periodo anterior pertenecía a Cambio Radical, fue elegido en ese periodo como concejal por el partido de la U. Carlos Andrés Clavijo, ejerce como concejal en 2008-2011 por Cambio Radical, se presenta a elecciones parlamentarias para 2014-2018, por el partido Liberal. El tradicional político liberal Jorge Eliecer Tamayo, llega al Concejo para ese periodo en representación del partido de la U. José Luis Pérez, político de orígenes conservadores, llega en ese periodo al concejo por la Alianza Social Indígena (ASI), y luego es candidato en las elecciones parlamentarias para el periodo 2014-2018 por Cambio Radical. Julie del Pilar Reina, proveniente de casa conservadora con apoyo de su tío el reconocido político de esa colectividad, José Luis Arcila, hacía parte de la facción de ese partido que acompañó al ex ministro Álvaro Leyva en su Movimiento Nacional de Reconciliación; sin embargo ejerce en el concejo para el periodo 2008-2011 por el partido de la U. Álvaro Henry Monedero, al igual que su mentor político, el ex gobernador Juan Carlos Abadía, proviene de la Casa Liberal que lideraba el señor Carlos Herney Abadía, pasando al Movimiento Popular Unido (MPU); ejerce en el concejo para ese periodo por el Partido de Integración Nacional (PIN). Noralba García de extracción liberal, acompañando a su líder nacional, German Vargas Lleras, llega al Concejo para 2008-2011, por Cambio radical. Edison Bioscar Ruiz, llega al Concejo para 2008-2011 por el PIN, sin embargo una vez termina su periodo anuncia la salida de ese movimiento y su intención de armar “toldo aparte” (Periodico Occidente, 2013) , Clara Luz Roldan, de orígenes liberales, fue elegida al concejo por el partido de la U.

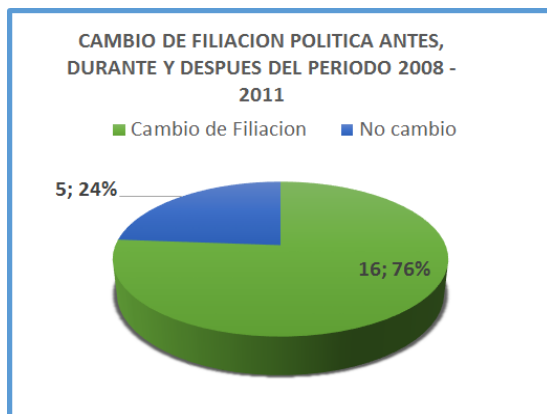
Los concejales de Santiago de Cali para ese periodo (2008-2011), a quienes no se les evidencia el cambio de partido o movimiento político, son los conservadores: Albeiro Echeverry Bustamante Mauricio Javier Delgado y Fernando Tamayo; el liberal Carlos Pinilla Malo, y el militante del Polo Democrático Alternativo, Wilson Arias.

**COMPORTAMIENTO DE FILIACIÓN POLÍTICA DE 21 LIDERES POLITICOS LOCALES QUE PARA EL PERIODO 2008-2011 OCUPAN UNA CURUL EN EL CONCEJO MUNICIPAL DE SANTIAGO DE CALI**



Nota: 1. En los tres momentos son las mismas 21 personas. 2. En los casos que se conservan o aumentan el Número de personas en la misma filiación política, no necesariamente comprende las mismas personas.

**PROPORCIÓN DEL GRUPO DE 21 CONCEJALES DE CALI 2008-2011, QUE CAMBIARON SU FILIACIÓN POLITICA.  
(Bien en el periodo respecto a antes o bien después respecto al periodo)**



El 76% de los 21 concejales cambia su filiación política, el 24% no la cambia

Lo anterior nos muestra como en tres momentos electorales consecutivos, en una ciudad como Cali, cuyo comportamiento de sus dirigentes políticos no debe ser muy distinto a los de cualquier otra ciudad de Colombia, un mismo grupo de líderes locales (los 21 concejales del periodo 2008-2011), se distribuye de forma muy distinta de un momento a otro respecto a su filiación política, lo que indica la facilidad de mutación política que hay para la dirigencia local en nuestro país.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **CONDICIONES QUE CONTRIBUYEN A QUE SE PRESENTE EL FENOMENO DEL TRANSFUGUISMO POLITICO EN COLOMBIA.**

Este capítulo se desarrolla desde el punto de vista de las condiciones que le posibilitan a un dirigente o líder político practicar el transfuguismo con la tranquilidad de que va a seguir contando con el respaldo de sus electores, pues la sociedad en términos generales no presenta rechazo a este fenómeno y al contrario, con la actitud de respaldo a líder que se sigue así se pase de una colectividad a otra, pareciera auparlo.

#### **2.1 UNA CULTURA CAUDILLISTA:**

“El caudillismo tiene plena vigencia en América Latina debido a que persisten las condiciones estructurales en los campos económico, social y cultural que la han hecho posible.” (Castro, El caudillismo en América Latina, ayer y hoy, 2007)

En Colombia, en lo político, no es de extrañar que optemos generalmente por la figura del caudillo antes que por los intereses comunes en torno a una ideología de partido, lo cual puede explicarse en el hecho de que en nuestra sociedad por doquier se refuerza el ideal de seguir a un caudillo, tanto desde la religión que se basa en la figura mesiánica, donde con Fe siempre debemos esperar la acción de nuestro salvador (Ver segunda definición de mesianismo según la RAE, s.f.), como desde nuestra historia de independencia en cuya narrativa se da monumental importancia al líder militar y se minimiza el aporte del colectivo de base. “A pesar de los distintos modelos políticos de construir nación por parte de los dos partidos, fue la Academia Colombiana de Historia, entonces, la que trató de imponer un modelo ideal de patriotismo; contribuyó, además, con la función de incorporar referentes históricos, culturales y cívicos comunes por medio de los hechos y figuraciones míticas del pasado. Además de cultivar o mitificar la vida de los grandes hombres, los intelectuales nacionalistas, políticos e historiadores de la Academia Colombiana de Historia supusieron en la educación la principal forma como se estructuraría la convicción de pertenencia a la Patria. Revelado el mito del patriota, el estereotipo de la tradición y la identidad nacional, por un lado, y el arquetipo de un hombre particular, con las cualidades individuales y colectivas

propias del alma nacional, por el otro, vendría la tarea de masificarlo y darle una vida autónoma y perdurable: esta tarea recayó en la enseñanza de la historia, los manuales o textos de historia patria y las fiestas cívicas del 20 de julio o el 7 de agosto en medio del *populacho* concentrado alrededor de los fuegos artificiales y las festividades folclóricas”. (Ghotme, 2010)

Además que nuestros partidos políticos históricos , encargados de dinamizar la vida política en el país , por lo menos en lo transcurrido hasta la Constitución de 1991, más que construcciones colectivas son en realidad apuestas caudillistas; así podemos decir respecto al bipartidismo que *“se trata de partidos oligárquicos o dominados por un grupo notable con recursos e influencias en la sociedad ... estos partidos encubrían cacicazgos o caudillos, quienes en realidad decidían las cuestiones políticas fundamentales”* (Belio, 2010) . Situación que no varía en la actualidad, pues incluso hoy día “...en los partidos se está evidenciando un fenómeno que podríamos denominar ‘liderazgo mesiánico’, caracterizado por la presencia de caudillos que aglutinan adeptos y/o votantes por lo que son y no por la ideología o el partido que representan. Es un síntoma de la personalización de la política, la cual encuentra en las figuras mesiánicas un salvavidas para subsistir en la arena nacional valiéndose de nombres, símbolos, discursos y mensajes presuntamente salvadores. Estas ‘deidades’ que le ponen nombre y apellido a un partido, que llegan a ser el presente y el futuro del mismo, se convierten en piezas clave del juego político durante coyunturas específicas, pero a la vez se vuelven perjudiciales cuando son incapaces de responder a las expectativas de sus votantes, lo que provoca a la larga mayor frustración con respecto a la potencia de los caminos democráticos e induce por reflejo otro tipo de mesianismo. Tales características son válidas tanto para los partidos tradicionales como para los ‘nuevos’ partidos. Aun dentro de los ‘nuevos partidos’ surgen movimientos que quieren mostrarse ante el electorado como nuevos, no contaminados, sin etiquetas, pero que no pueden manejar adecuadamente la paternidad que ejercen sobre ellos los políticos de los partidos tradicionales. De ese modo, carentes de un programa verdaderamente alternativo al bipartidismo, las nuevas fuerzas replican las condiciones y prácticas de la política, viviendo de un electorado que, de manera reactiva, no se fija en un programa sino en la moda electoral de la coyuntura.” (Páez, 2006)

A continuación se presentan unos factores que se han reforzado la tendencia social caudillista.

### **2.1.1 MESIANISMO:**

Colombia es un país de preponderancia religiosa católica, tanto que la constitución política anterior, CPN de 1886, fue expedida en nombre de Dios como "fuente suprema de toda autoridad" y declaró que la religión católica, apostólica y romana era la de la nación, por lo que los poderes públicos se comprometían a protegerla y hacerla respetar como "elemento esencial del orden social"; destinando el título IV de esa Constitución a las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Además que se expidió la ley 20 de 1974 para regular relaciones concordatarias entre el Estado y la iglesia católica (ley que fue declarada parcialmente inexecutable después de la vigencia de la CPN de 1991, por la sentencia C-027 de 1993 de la corte constitucional). Luego entonces la sociedad colombiana ha arraigado su religiosidad incluso desde lo legal, refiriéndonos a la anterior constitución que nos rigió por más de un siglo y a las normas concordatarias que si bien hoy no están vigentes ello no implica que tal religiosidad se borrase del arraigo social. Desde esta religiosidad se alienta, entre otras muchas cosas que influyen en la sociedad, el mesianismo. Al abarcar el tema del mesianismo claramente se pretende mostrar como nuestra sociedad a lo largo de mucho tiempo desarrolla inconscientes colectivos, por ejemplo desde lo religioso, que crean condiciones para que con facilidad se siga más al líder que a principios o valores del colectivo.

La figura mesiánica, en una sociedad de arraigo católico como la colombiana, es afianzada fuertemente desde los textos bíblicos. *“En la Biblia, la palabra masiah, ‘mesías’, aparece 38 veces. Es más frecuente en los Salmos y en los libros de Samuel. De ordinario se refiere al rey. Para comprender el sentido de esta palabra, que de suyo es un adjetivo, una forma pasiva de la raíz masiah, que quiere decir ‘ungir’, y por tanto ‘que ha sido ungido’, hay que interrogar ante todo a los libros de Samuel. Pero es mejor indicar enseguida que la expresión más común en los textos bíblicos es ‘el mesías de Yhwh’. Era un título que por eso mismo ponía a quien lo llevaba en relación directa con Dios: ‘el ungido de Dios’. Los targumim, que son las traducciones populares de la Biblia en arameo, vierten siempre este término por ‘rey mesías’. En los libros de Samuel, efectivamente, se refiere siempre al rey (Saúl, David), pero no en cuanto persona, sino en relación con su oficio y con su dignidad... El Salmo 72 es un verdadero salmo mesiánico, subraya cuál debe ser la misión del rey-mesías: el ejercicio de la justicia.... En resumen, la esperanza de Israel desde David en adelante se identifica con la dinastía davídica. El rey es presentado como el elegido, el vasallo de Dios, el mesías, el aliado, el bendito de Dios. Parece como si todas las características que tenía Israel, como compañero de la alianza antes de la época monárquica, se encontrasen ahora en el rey. Y no sólo esto, sino que el salmista las ve en el descendiente de David, el mesías-rey que empieza a ser idealizado y que alcanza su norma más dura de idealización en los profetas. En todos los escritos del NT hay huellas del mesianismo real, especialmente en aquellos libros en los que el término ‘mesías’, en griego *jristós*, conserva su valor de título mesiánico....”* (Cimosa, 2011)

De otra parte expertos en la temática judía presentan el mesianismo como una característica de la cultura judeocristiana, que luego se traslada a otras culturas como la musulmana y sostiene que: “El mesianismo, como mentalidad, se implica en la Historia. Supone un proceso e impulso de la humanidad que lleva a culminar la Historia. Para cumplir tal proceso se forman instituciones afines a tal menester. El mesianismo convierte la Historia en progreso, algo que quedará, como motivación, impregnado en la civilización occidental capitalista de manera laica y continúa en nuestra sociedad.” (Pinto, 2011)

De tal forma que si damos el debido crédito a lo que autores como Pinto y Cimoso han concluido a partir de sus investigaciones, fácilmente podemos inferir que al ser nuestra sociedad el producto de desarrollos históricos influenciados por invasiones de culturas como la española desde la época de la conquista y la colonia, que a su vez nos han trasladado su influencia judeocristiana; necesariamente estamos impregnados de un arraigo al mesianismo, a aferrarnos a la esperanza de un salvador. En otras palabras, nuestra sociedad ha sido preparada, desde lo religioso, para la esperanza en un salvador y no tanto para la búsqueda de soluciones a partir de construcciones colectivas. Lo propio ocurre en otros terrenos diferentes al religioso, como es el caso del relato histórico que abordamos a continuación.

### **2.1.2 HEROISMO HISTORICO**

Si bien es cierto que en nuestra historia patria juegan papel fundamental las batallas de independencia, también lo es que las mismas tuvieron como protagonistas no solo a los líderes militares destacados, si no también y con igual o a veces mayor importancia a las bases populares de sus ejércitos. No obstante nuestros dirigentes han insistido en exaltar preponderantemente a tales líderes militares, minimizando de una u otra manera el papel cumplido por la base popular que conformó los ejércitos de las gestas libertadoras; por ello encontramos cantidades de leyes que rinden honores fundamentalmente a los líderes militares. A modo de ejemplo podemos citar leyes como la Ley 11 de 1978 que rinde homenaje a Antonio José de Sucre, Ley 1 de 1983 que rinde homenaje a Francisco de Paula Santander, Ley 8 de 1983 rinde homenaje a Simón Bolívar, más recientemente leyes como la No 1526 de 2012 que rinde homenaje a José Antonio Anzoátegui, ley 1683 de 2013 rinde homenaje a Antonio Nariño; etc. Exaltación que se refleja en nuestra narrativa histórica. Respecto a nuestra narrativa histórica “oficial”, la que se transmite en las escuelas, se puede observar que “a partir de 1816 la causa independentista adquiere un hálito de unión-cooperación entre granadinos y venezolanos, y aparece en escena un fulgurante semidiós, don Simón Bolívar, padre de la independencia, señor y amo de los héroes, delirio de los pueblos, a quien miraban como una especie de ser sobrehumano, vencedor de imposibles y destinado por el cielo para ser como un segundo redentor. En este momento de la narración Santander también tiene una

parte considerable de los rasgos mitológicos, junto a Páez y otros bravos guerreros. Una de sus mayores glorias -dice Granados- consistió en haber mantenido encendido el fuego sagrado de la libertad en los Llanos Orientales, cuando en el resto del país se había extinguido en 1816. Como se puede ver, en esta parte del relato es cuando Santander adquiere la investidura de la situación mitológica, ascensional y apolínea, para decirlo en palabras de Durand.” (Ghotme, 2010).

*“Los héroes de nuestro proceso de independencia han sido magnificados de tal forma que han incursionado en el plano de lo mítico, de lo sobrehumano. Como consecuencia nuestra historia parece estar basada más en relatos fantásticos que en hechos reales...La invitación no es a desacreditar o a menospreciar el aporte que personajes, como Simón Bolívar, Antonio Nariño o Francisco de Paula Santander realizaron al proceso de independencia. Lo que se busca es aterrizar ese mito de superhombres que no fueron nunca, se reconoce su capacidad de liderazgo, su genio militar; pero aún se desconoce la importancia de personajes menos sobresalientes y loados por la historia...Es de vital importancia el papel que desempeñaron los integrantes del denominado ejército patriota, que eran campesinos, negros, indígenas y mestizos. Con ellos la historia no ha sido tan agradecida y no han sido tan vanagloriados...”* (Mendez, 2009)

“Los partidos liberal y conservador en Colombia se nutren con el mito de su origen: derivan éste de los héroes como si la conciencia de mediocridad, de vacilación y de falta de perspectivas de los conductores presentes, tuviera que ser legitimada originariamente por Bolívar y Santander. El mito sirve así para justificar una práctica que se valida a posteriori, en forma deductiva, con postulados, reales, o supuestos, emanados de los fundadores de la "nacionalidad", de la patria y por lo tanto válidos porque proceden de éstos y se confunden con aquélla.” (Melo, 1996)

Resulta evidente que la historia de los partidos políticos en Colombia, en especial del bipartidismo desde donde se han nutrido la mayor parte de nuevos movimientos posteriores, se liga a la historia patria; y que en esta se destacan personajes heroicos que de una u otra manera han sido referentes en los partidos políticos. Es decir que en los partidos políticos colombianos pesa bastante la figura del héroe histórico, lo que refrenda la utilización de caudillos como iconos de los partidos respecto a los cuales seguir ideales. Tal aspecto, de seguir al individuo, al “héroe”, a quien “nos salvará”, la reflejamos socialmente incluso en el énfasis que institucionalmente damos en nuestra forma de gobierno, un presidencialismo extremo con gran peso en el ejecutivo nacional unipersonal, como se presenta en el siguiente punto.

### **2.1.3 PRESIDENCIALISMO**

En lo que concierne al presidencialismo se acude a la siguiente definición, con el propósito de ilustrar los elementos que se consideran de relevancia para los efectos de este trabajo, es decir aquellos elementos o factores de la política colombiana que refuerzan la práctica social de seguir al caudillo, en detrimento de construcciones ideológicas colectivas, que resultan explicativas de las razones por las que pacíficamente un líder político puede pasar de una colectividad a otra conservando el respaldo de sus seguidores. *“El régimen presidencial es aquel en el cual el centro del poder político del estado se radica en el presidente.... Se dice que el presidente cumple un rol central por el cúmulo de potestades y funciones que concentra. El Presidente detenta en sí mismo la condición de jefe de Estado, jefe de Gobierno... y es jefe de la administración pública, jefe o comandante en jefe de las Fuerzas Armadas del Estado, en algunos esquemas incide en las decisiones legislativas y judiciales... Al lado de estas dos funciones capitales, el presidente en Colombia, es suprema autoridad administrativa, en esta medida el presidente detenta el poder sobre todas las personas y sobre todos los recursos con los que cuenta el estado en su rama ejecutiva para el cumplimiento de sus funciones de todo orden, desde las funciones de promoción de políticas hasta las de regulación...”* (Soacha M, “El Régimen Presidencial en Colombia”, 2006)

Esta figura del presidencialismo data casi desde el momento mismo de nuestra independencia de la corona española. En la constitución de 1811 se aprobó un poder ejecutivo colegiado con un presidente y dos consejeros, y en la constitución de 1821 se consagró como cabeza del poder ejecutivo al Presidente. Sin embargo como lo presenta el mismo (Soacha M, “El Régimen Presidencial en Colombia”, 2006) *“fue desde 1886, con Rafael Núñez cuando en Colombia se inició un esfuerzo del largo aliento por un presidencialismo en el marco de una centralización del poder en el territorio...Durante casi toda su historia, Colombia ha tenido un régimen presidencialista con claros componentes plebiscitarios...”*

La figura del presidencialismo se reafirmó en nuestra constitución de 1991, en la que se establecen funciones y atribuciones para el presidente de la república, de jefe de Estado, de gobierno, suprema autoridad administrativa y comandante supremo de las fuerzas armadas de la República.

Así entonces, la forma de gobierno que ha predominado en nuestro país, se alinea con nuestro arraigo cultural caudillista, una persona como responsable del liderazgo; y no una responsabilidad de colectivo, lo cual es un factor común en América Latina, sin que por ello pueda restársele importancia a su influencia en nuestra cultura de seguir al líder más que a los ideales de un colectivo, pues el que sea factor común en la región con seguridad nos liga a consecuencias comunes.

Peter H. Smith considera que el caudillismo es un fenómeno que puede explicarse dentro de la cultura política de la región. (Castro, 2006)



Ahora si bien es cierto que en nuestro sistema político también existen las corporaciones públicas colegiadas, también lo es que en un régimen extremadamente presidencialista es el ejecutivo de liderazgo unipersonal el que se constituye en mayor referente social e incluso este poder influencia al legislativo. No debe perderse de vista que se pretende mostrar factores socioculturales que explican por qué un líder político en nuestro país sigue siendo votado por sus electores aunque cambie de colectividad, e indudablemente el hecho de que nuestra cultura política, a través de toda nuestra historia republicana, sea el seguir al individuo a quien atribuimos poderes de decisión y confiamos nuestro destino colectivo como nación; en algo tiene que influenciar al hecho de que estemos más dados a seguir individuos que ideales colectivos.

Lo anterior se liga a la forma de hacer política en nuestro país, pues para logra ocupar cargos de elección, entre ellos el de presidente, las colectividades o mejor sus dirigentes requieren del respaldo en las urnas y para lograrlo más que acudir con argumentos sustentados a ganar adeptos en torno a programas de gobierno cimentados en ideales de partido, recurren comúnmente a prácticas clientelares que posibilitan al líder mostrarse como un benefactor de los votantes de quienes, por esta vía, asegura que le sigan respaldando con su voto a él como individuo más que a la colectividad que supuestamente representa.

#### **2.1.4 EL CLIENTELISMO COMO PRÁCTICA RECURRENTE.**

El fenómeno político electoral que enmarca una relación entre un candidato o su partido o movimiento y los electores bien directamente o bien a través de líderes en la respectiva comunidad, en la cual el primero provee mediante “favores” de alguna prestación a los segundos, mientras que estos en “reciprocidad” le endosan su voto, es conocido como CLIENTELISMO. “En Colombia, el modelo clientelista original se basaba en el intercambio desigual entre los terratenientes y los campesinos subordinados. El acceso a la tierra se definió como un favor a los arrendatarios y aparceros, que había de corresponder al trabajar para los hacendados, el pago del alquiler, y mostrando su lealtad política durante las elecciones y las guerras civiles. Aunque los propios terratenientes eran por lo general los gamonales o jefes políticos, en muchos casos, la movilización dio lugar al surgimiento de “lugartenientes” especializados que aparecieron como líderes oficiales de partido” (Zamosc, 1986) De tal manera que el clientelismo es un legado de una sociedad agraria tradicional. *“La herencia de las instituciones y la cultura política del pasado colonial reforzaron las formas no capitalistas de relación y control social impidiendo, a partir del Siglo XX, la formación de un estado centralizado, capaz de lograr el tránsito de un*

*comportamiento guiado por las lealtades personales aun comportamiento prescrito por normas generales e impersonales...*” (Orjuela E, 2010)

Una explicación de los orígenes del caudillismo en los dos partidos tradicionales y sus efectos clientelares, puede ser que “la estructura organizativa de los dos partidos tradicionales reposó inicialmente en el caudillismo y el gamonalismo de tipo regional,... que se prolongó cuando muchos de estos grandes propietarios devinieron en la incipiente burguesía colombiana”. (Vargas Velásquez, 2011):

Posteriormente, a partir del Frente Nacional (periodo de coalición Liberal Conservadora que duró 16 años, de 1958 a 1974), se presentó la estructuración de redes clientelistas que se constituyen en mecanismo de reproducción política de los partidos. La instauración del Frente Nacional , si bien sirvió como pacto del Bi partidismo para menguar enormemente los odios que se heredaban por los profundos sectarismos políticos vividos hasta la década de los años 50 del siglo XX; también permitió que se pasara de una competencia entre los partidos para ocupar los cargos de poder político, a una competencia dentro de cada partido , pues al pactarse el turno para gobernar y una milimétrica repartición de la burocracia, se descontaba qué partido ocuparía el poder y se aseguraba un 50% de cargos burocráticos , pero se disputaba cual fracción al interior del respectivo partido ganaría cada espacio.

“El clientelismo está tan arraigado en la estructura política colombiana, que forma parte de la idiosincrasia del pueblo” (Monsalvo, 2013), al grado que incluso líderes que surgen como nuevas figuras en la política nacional sucumben a esta práctica, máxime cuando por lo general estos líderes provienen de casas políticas tradicionales y por tanto heredan las prácticas clientelares de sus estructuras de partido. Así entonces parece que este fenómeno persiste en nuestro sistema político, tal vez porque *“el clientelismo se ha convertido en la única forma que tienen los partidos políticos tradicionales para lograr una participación que sigue siendo preocupantemente baja y que no brinda al sistema político el nivel de legitimidad que este requiere para abordar la solución de los profundos conflictos que aquejan a la sociedad”*. (Medina, 2011)

Con la expedición de la Constitución de 1991, se pretendió la eliminación de la practica clientelar, por lo que se prohíben los denominados auxilios parlamentarios, además estableció topes en la financiación de campañas electorales y definió unos cambios en la circunscripción electoral para el congreso; entre otras medidas ; sin embargo el clientelismo no desaparece sino que muta para adaptarse a las nuevas figuras institucionales , apareciendo lo que algunos autores denominan el Clientelismo de Mercado , el cual “..se vale de la existencia de nuevas reformas institucionales tales como la descentralización, la elección popular y los mecanismos de participación para conseguir recursos, muchas veces de tipo ilegal. Lo característico de este último tipo de clientelismo es el carácter local y particularista de la representación que ofrece. Su función consiste en

distribuir recursos en las localidades, bajo la intermediación de los caciques políticos ligados, a su turno, a los miembros del Congreso nacional. Otra nota característica de esta nueva forma de clientelismo es la importancia del rol jugado, de una parte, por las entidades del Estado en perjuicio de las actuaciones sectario-partidistas y, de otra, por las personalidades políticas y sus movimientos políticos locales, en detrimento de la organización y dirección central del partido.” (García & Revelo, 2010)

Además “la constitución de 1991 al posibilitar la creación de nuevos partidos, trajo consigo condiciones para competencias políticas más personalizadas, pasándose en la práctica de un sistema clientelar tradicional o moderno a uno igual de clientelar pero con lógica de mercado, en la que más que a los partidos políticos en sí, se da juego clientelar a liderazgos más regionales e incluso locales.” (Guevara, 1999). Lo anterior por cuanto nuevas fuerzas y movimientos aparecieron en la escena pública, gracias a la reducción de los umbrales electorales y la flexibilización de los requisitos de acceso a los órganos y cargos de elección popular.

#### **2.1.4.1 PATRIMONIALIZACIÓN DEL ESTADO**

Los recursos del Estado, representados no solo en el erario sino también en servicios, bienes y la nómina para su atención y administración, que por principio deben estar al servicio de la satisfacción de las necesidades del colectivo, al ser fines esenciales de este <sup>2</sup>, entre otros, servir a la comunidad y promover la prosperidad general; con frecuencia dejan de cumplir tal función de manera fundamental, al ser usados por los administradores de turno en beneficio de un sector en particular, dándoles un trato de patrimonio privado más que público (Patrimonialización del Estado). De esta manera el ejercicio de la política y su concreción en la administración de lo público se apartan de la concepción de una política al servicio del Bienestar General para considerarla como una actividad para provecho propio. Lo anterior puede describirse como que “*Los intereses privados invaden el espacio de la política y los absorben*” (Lazarte, 1998). Esta Patrimonialización se liga al clientelismo, siendo este un factor fundamental para la creación de lealtades, respecto a los líderes, que proveen los favores a la clientela, y no frente a la institucionalidad de un partido como tal, lo cual no posibilita la constitución de verdaderos partidos políticos, que en esencia debieran aglutinar intereses comunes contando con una ideología definida y bien diferenciada, con el propósito de mediar entre la sociedad y el poder del Estado, debiendo ser “*Canalizadores de las demandas sociales*” (Navarro Méndez, 1991)

---

<sup>2</sup> Artículo 2° CPN de 1991

En la época del Frente Nacional en Colombia (1958-1974) se cumplió un pacto bipartidista que si bien puso fin a un largo periodo de cruentas luchas sectarias, a la vez proporcionó un ambiente político de formalización del patrimonialismo, pues los dos partidos encontraron una zona de confort, en la que se repartieron milimétricamente la burocracia y el presupuesto, con ausencia de controles políticos. Como lo plantean algunos autores que se han ocupado del estudio de este periodo en Colombia: “por vía constitucional y plebiscitaria, los privilegios otorgados al bipartidismo van convirtiendo al Estado en mediador y representante de los intereses particulares y gremiales. En esta etapa se consolida un Estado ‘capturado’, ‘particularista’ o ‘privatizado’. (Vega, 2014)

“Es difícil cuestionar que hubo grandes limitaciones para la participación política de los partidos distintos al Frente Nacional entre 1958 y 1974, debido a la repartición milimétrica en los órganos de representación política, en la función pública y en las altas cortes y la alternación presidencial.” (Comision Historica del conflicto y sus victimas, 2015).

Este fenómeno de usar los recurso del Estado para favores particulares, fortalece la práctica de una política personalizada pues el dirigente que cuenta con el poder de “repartir favores” a costa del erario asegura respalde electoral e independientemente de en colectividad se encuentre adscrito en cada elección, puede contar con el voto de sus seguidores que se sienten favorecidos con tales recursos.

Podemos entonces concluir que el funcionamiento de los partidos políticos en Colombia, ha reproducido un esquema social de dirigencia a partir del caudillismo y redes clientelares, que posibilitan más las lealtades personales que las de intereses colectivos. Además que pese al largo tiempo transcurrido desde la creación de los dos principales partidos políticos en Colombia, ni siquiera estos cuentan con un fuerte desarrollo respecto a su cohesión y posicionamiento como colectividad en la sociedad, refiriéndonos con esto no a lo elemental de que tanto respaldo en votos logran, sino más bien a la razones para el logro de ese respaldo que siempre tiene que ver más con las prácticas de política personal y clientelares de los dirigentes que con la convicción del respaldo a ideales de partido; por lo cual afirmamos que en Colombia se presenta un débil desarrollo de los partidos políticos y se muestran algunas causas de ello.

## **2.1.5 DEBIL DESARROLLO DE LOS PARTIDOS**

### **2.1.5.1 Fragmentación de los partidos.**

La forma de trabajo clientelar de los partidos políticos posibilita su propia fragmentación. Un fenómeno constante en el aspecto electoral de la política lo presenta bien (Medellín, 2004), cuando afirma respecto a líderes comunales que: *“Su vida política se ha iniciado como un pequeño promotor de actividades a favor de la comunidad. El conocimiento del vecindario, de las necesidades de sus vecinos y sus deseos de progreso laboral, lo han ido convirtiendo en un intermediario de favores entre las necesidades de sus vecinos y las ‘oportunidades’ de inversión que ofrece un político. Inicialmente aporta información para conformar bases datos para los políticos o indica el contenido de las ofertas electorales que debe hacer el candidato a sus potenciales electores; luego, el aumento de su capacidad de movilización y credibilidad con el político lo llevan a ser un ‘teniente’ electoral. Los quinientos o mil votos que puede asegurar, le permiten un margen de negociación con cualquiera que aspire a ser electo”*; y ello sin importar que la negociación se haga al interior de uno u otro partido o movimiento político, al fin y al cabo él se ha ido haciendo dueño de ese caudal electoral. Así, en una sociedad en la que no hay condiciones para el afianzamiento de una cultura política de fortalecimiento de los partidos desde lo ideológico, a estos líderes comunales no se les dificulta efectuar transacciones de “sus votos” con el mejor postor, pasando sin mayores dificultades como un líder reconocido en su comunidad de pertenecer a un determinado partido a pertenecer a otro partido o movimiento político. *“La acción partidista se ha ido fragmentando hasta el punto que cada militante busca defender su propio interés.... La primera evidencia, la creciente mortalidad interpartidista de los tenedores de votos....”* (Medellín, 2004)

Sartori manifiesta que *“Cualquiera que sea la disposición orgánica—oficial y oficiosa—, un partido es una suma de individuos que forman constelaciones de grupos rivales. Un partido, cuando se le observa desde dentro, puede ser incluso una confederación flexible de sub partidos... ”* (Pizarro León Gómez, “La atomización partidista en Colombia: El fenómeno de las Micro empresas electorales”, 2002) .

*“En esencia, para Sartori son dos las principales unidades internas en el seno de los partidos: las fracciones y las facciones. Estas dos categorías son muy apropiadas para el análisis del caso colombiano. Las primeras son aquellas que poseen un determinado nivel de organización, estabilidad, significación político-electoral y, aun girando en torno a un líder reconocido, tienen una cierta identidad propia. En el Partido Conservador tuvimos, por ejemplo, el caso de las fracciones ospinista y Laureanista que mantuvieron una presencia estable a lo largo de varios lustros, cada una con su respectivo directorio nacional y directorios a nivel departamental y municipal, una votación significativa y una presencia importante en los cuerpos colegiados a todos los niveles. En el Partido Liberal, se podrían mostrar como ejemplos el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL), fundado en los inicios del Frente Nacional por Alfonso López Michelsen o, más recientemente, el Nuevo Liberalismo impulsado por Luis Carlos Galán Sarmiento. Estas*

*fracciones mantienen una gran autonomía con respecto al partido al cual pertenecen de hecho. Como subraya Sartori, un partido fraccionado de esta manera, '(...) está integrado por subunidades que mantienen su propia red de lealtades, celebran sus congresos, buscan dinero para sí mismas (y no para el partido), disponen de su prensa y sus portavoces y, en general, guardan con el partido una relación de grupos cuasi-soberanos' (Sartori 1998: 104). Por el contrario, una facción es una organización más endeble en el plano organizativo, más coyuntural, con una débil significación político-electoral y totalmente dependiente de un liderazgo personalista. En los partidos tradicionales hemos ido transitando de un sistema de partidos dominados por dos o más fracciones internas de orden nacional a un sistema de partidos totalmente atomizados en facciones personalistas. ¿Qué entendemos por partidos atomizados? Según Sartori, se trata de un "partido que está fragmentado dirigente por dirigente, con grupos pequeños que giran en torno a cada dirigente, cada uno de los cuales suele ser miembro del parlamento" (Sartori 1998: 103) (Pizarro León Gómez, "La atomización partidista en Colombia: El fenómeno de las Micro empresas electorales", 2002) .*

En materia de fragmentación de los partidos políticos en Colombia, el periodo del Frente Nacional (1958-1974), durante el cual operó el pacto bipartidista de repartición del poder con el propósito de superar la violencia ocasionada por extremos sectarismos políticos, pacto que incluyó la paridad política en los cargos públicos, la alteración de los partidos conservador y liberal en la Presidencia de la República, las mayorías calificadas de los dos tercios de los votos a efectos de constituir el quórum decisorio en las corporaciones públicas de origen popular, así como la figura del estado de sitio bajo una nueva concepción; jugó un papel muy importante, pues la eliminación de la competencia inter partidista contribuyó fuertemente al deterioro de la solidez organizativa y de la legitimidad de los partidos (Ungar Bleier & Arévalo); sin embargo el periodo post frente nacional (1974-1991), también presentó fenómenos que contribuyeron a la fragmentación partidista, al establecerse la elección popular de alcaldes, por ejemplo, se dio paso a la conformación de coaliciones locales y nuevas fuerzas políticas encabezadas por líderes regionales, teniendo como consecuencia una renovación de dirigencia , en la que los nuevos líderes entran a competir con los tradicionales líderes nacionales (Ungar Bleier & Arévalo). Es decir que se pasa de partidos fuertemente centralizados en los que desde la dirigencia nacional se definía quienes ocupaban cargos de poder local o regional y por tanto los líderes en lo local debían mantener una relación de subordinación hacia esa dirigencia nacional, lo que posibilitaba con mayor facilidad una cierta cohesión de los partidos políticos; a partidos en los que por efecto de estarse jugando la elección de cargos de poder local o regional en las urnas , sus líderes locales definen sus propias estrategias para lograr ganar poder o al menos participar de ese poder, de tal manera que ya no es la dirigencia nacional del partido quien lo define , con lo cual se fortalecen los liderazgos locales y regionales dentro de los partidos políticos, y por ende se fortalecen las fracciones que corresponden a

esos liderazgos, así se ahonda en la fragmentación de los partidos dificultándose su cohesión. En este esquema se posibilita más desde lo local que los votantes sigan a un líder que les es más cercano, siguiéndolo con respaldo electoral aun si deja de pertenecer al mismo partido.

### **2.1.5.2 Poco respaldo normativo para el fortalecimiento de los partidos.**

Los partidos políticos en Colombia no han contado con marco constitucional y legal en procura de su fortalecimiento, pues en vigencia de la constitución de 1886 no tuvieron tal respaldo. *“En vigencia de la constitución anterior (1886-1991), la relación formal entre el Estado y los partidos era bastante débil, pese a que ocupaban en la realidad un amplio segmento del escenario político. Validada bajo la idea de que la voluntad general no debía fragmentarse y que la partidización de la vida política era inadecuada, la constitución ni siquiera mencionaba los partidos políticos. Los primeros esfuerzos dirigidos a institucionalizarlos y a dictar normas para su reconocimiento y su financiación fueron bastantes tímidas (ley 58 de 1965)”* (De la Calle, 2007). De otra parte a partir de la constitución de 1991 la normatividad más bien ha contribuido a un proceso de despartidización, *“aunque la constitución de 1991 dio un paso enorme en materia de apertura política, es evidente que algunas de sus instituciones coadyuvaron (aunque no originaron) al proceso de despartidización de la política, de desmoronamiento de los partidos, de falta de racionalidad auténtica desde el punto de vista democrático en el trabajo legislativo y la pérdida de gobernabilidad. Normas muy laxas en materia de requisitos para inscripción de partidos, la equiparación de estos con los movimientos y los grupos significativos de ciudadanos a los efectos de ventajas ofrecidas por la ley, un esquema de reposición de votos que terminó, en la práctica, reconociendo gastos electorales en cabeza de los candidatos personalmente, una amplitud ilimitada en el uso de los medios del Estado y la permisibilidad (a la vez con la ley y en la práctica política) para promover simultáneamente candidaturas diversas para los mismos cargos, terminaron de catalizar el fenómeno de crisis de los partidos que venían antes”* (De la Calle, 2007)

No se puede desconocer que la constitución política de 1991 y su desarrollo, en algunos aspectos, ha contribuido a un cierto debilitamiento de los partidos políticos; por ejemplo a fines del año 2001, habían entrado al Senado y a la Cámara de Representantes (que poseen 263 curules), un total de 247 parlamentarios distintos del parlamentario electo, entre los años 1998 y 2001; es decir, el segundo, el tercero, el cuarto y a veces, incluso, personas que ocupaban renglones lejanos en la lista que ganó el escaño parlamentario pasaron a representar los partidos en el congreso, permitiéndose que personas no elegidas terminen asumiendo funciones legislativas. Lo cual desde luego va en contravía del fortalecimiento de partidos y favorece claramente el ejercicio personalizado de

la política (Pizarro León Gómez & Pachano, Atomización y regionalización partidista: Colombia y Ecuador, 2002). De otra parte el artículo 107 de la Constitución Política Nacional de 1991, que garantiza el derecho a todas las personas nacionales a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y a afiliarse o retirarse de estos en forma libre, a la vez que otorga a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos; facilita la participación y el pluralismo democrático en el panorama nacional, así como la posibilidad de fundar partidos sin mayores inconvenientes, pero también favorece la proliferación de organizaciones políticas carentes de continuidad y de una estructura ideológica y programática seria; de igual manera al tenor de la Constitución de 1991 los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también pueden inscribir candidatos; pero la ley no ha fijó mecanismos serios que regulen la mencionada inscripción; por lo que tal vacío legal permitió que en los comicios electorales proliferaran listas, partidos y candidatos, con lo que se fomentó la aparición de las conocidas "microempresas electorales" (Ramírez Huertas, 2009)

Aunque en el año 2003 se expidió por acto legislativo una reforma política que pretendía superar los efectos de la reforma constitucional de 1991 en la que el objetivo fundamental había sido la apertura política pero que colateralmente había propiciado fragmentación de los partidos políticos, por ello el principal objetivo en 2003 fue el fortalecimiento de los partidos, por lo cual se establecieron mecanismos en pro de colectividades más cohesionadas como la adopción de lista única por movimiento o partido, la creación del umbral del 2%, el régimen de bancadas, la cifra repartidora y la prohibición a los ciudadanos de la doble militancia; así como en el año 2009 se aprobó una nueva reforma política a raíz del fenómeno de la parapolítica, en el que muchos parlamentarios y mandatarios locales y regionales fueron juzgados por sus vínculos con el paramilitarismo, trayendo como consecuencia además de un mayor desprestigio para los partidos, el que se fueran reemplazando los cargos (en el caso de las corporaciones colectivas) por quienes ocupaban renglones inferiores en las respectivas listas, con lo que llegaron a ocupar curules de las corporaciones públicas personas que contaban con pocos votos, situación que empeoraba el escenario para realmente fortalecer los partidos; dicha reforma del 2009 se ocupó, en consecuencia, del régimen sancionatorio para los partidos o movimientos políticos respecto a los avales impartidos, donde fue fundamental la figura de la silla vacía, en la que si un parlamentario era destituido por sus vínculos con grupos ilegales, el respectivo partido o movimiento no puede reemplazarlo sino que pierde esa curul; también se incrementó el umbral del 2% al 3% y las limitaciones para la doble militancia al poner como condición a los parlamentarios que se fuesen a inscribir en próximas elecciones por un partido o movimiento distinto el que debían renunciar con 12 meses de anterioridad (no obstante se dio un periodo de transición en el que podían hacerlo sin ese requisito); de igual manera esa reforma se ocupó de la democratización interna de los partidos y la equidad de género, así como de las reglas de financiación de los partidos y



movimientos políticos . Pero a pesar de los esfuerzos realizados en las reformas políticas de 2003 y 2009, como lo presenta (Prieto Botero, 2010), respecto a fortalecimiento de partidos, modernización y racionalización del sistema electoral, organización de bancadas y financiación, en verdad no se logra un verdadero fortalecimiento de los partidos políticos desde su adecuada cohesión, pues por ejemplo el intento por revertir el debilitamiento de esa cohesión en procura de fortalecer los partidos que se dio en la reforma política de 2003 al cambiar la fórmula electoral para la asignación de escaños al congreso, del cociente a la cifra repartidora, lo cual obligó a una reagrupación de fuerzas políticas; se opacó al instaurarse a la vez el voto preferente así sea optativo ( pero a la larga generalizado),pues con ello tal fortalecimiento resulta a la postre aparente ya que se mantienen las condiciones para aupar las denominadas microempresas electorales. Por su parte la reforma política de 2009 al establecer una transición para hacer efectiva la condición de la renuncia con 12 meses de anticipación para inscribirse por un partido o movimiento distinto en futuras elecciones, lo que hizo fue que en ese periodo proliferara el transfuguismo político, lo cual para nada ayudó al fortalecimiento de los partidos, en ese momento histórico.

### **2.1.5.3 Débil cohesión ideológica en los partidos.**

La cohesión organizacional ha sido entendida como el grado de coordinación y fortaleza de los valores compartidos en la organización (Shaskin & Rosenbalch, 2001). Un partido político es una organización que se funda en unos principios y valores en torno a la concepción de Estado y de la forma de administrar ese Estado, el ideal es que los miembros de partido y de manera fundamental su dirigencia, propendan por la fortaleza de tales valores, y que sus actuaciones los tengan como referentes, de tal modo que la coordinación de sus acciones con estos valores, siempre pueda reflejar la intencionalidad de la filosofía propia de ese partido; mientras menor sea la cohesión de acciones y valores del partido, menor será la incidencia del partido como tal en la sociedad.

Cada vez que se constituye un partido o movimiento político formalmente se plantea un ideario propio del mismo, el cual hace parte de su acta de constitución o de sus estatutos; sin embargo en la práctica y al correr del tiempo el aglutinarse en torno a tales ideales no es lo fundamental, pues con tal de lograr un aval que les permita alcanzar posiciones de poder político , los líderes locales o regionales acuden al partido o movimiento que les brinde mejores condiciones , de manera muy pragmática .

En Colombia para el caso del partido Liberal se tiene como acta fundacional el artículo escrito por José Exequiel Rojas, publicado en el periódico El Aviso, el 16 de julio de 1848 y para el caso del Partido Conservador su acta fundacional es el artículo publicado por José Eusebio Caro y Mariano Ospina

Rodríguez, el 9 de Agosto de 1849 en el periódico *La Civilización* (Hernandez, 2006). Una comparación entre estos idearios muestra como algunos de su principales pilares son diametralmente opuestos, como en el caso de las libertades por las que propende el Liberal, en las que se incluye la religiosa, de enseñanza y se parte de la separación entre Estado e iglesia; en tanto que el Conservador se funda en la moral del cristianismo; sin embargo ello no ha impedido que disidencias de uno y otro partido confluyan en un mismo nuevo partido como en el caso del partido de la U, creado en el año 2005 para respaldar la re elección presidencial de Álvaro Uribe Velez, en este partido participan tanto liberales disidentes como el actual presidente Juan Manuel Santos, el senador (para la época) Juan Guillermo Velez, el senador Roy Barreras, entre otros de sus fundadores; como también algunos prominentes conservadores como la ex ministra Martha Lucia Ramírez y Oscar Mauricio Lizcano, entre otros; mostrándose así como más allá de la fidelidad a unos principios de partido, los políticos se mueven por otros intereses tal vez más pragmáticos como aglutinarse en torno a un proyecto con opción de poder. De igual manera se da el caso en el que al interior del mismo partido algunos parlamentarios difieran en ciertas posiciones de sus copartidarios y se acerquen más a las posiciones de los miembros del otro partido, un ejemplo de esto ocurrió en la convención del partido conservador a principios de 2014, en la cual se decidió participar con candidata propia en las elecciones presidenciales de ese año, con Martha Lucia Ramírez como su candidata, sin embargo un sector muy importante del partido representado por 19 congresistas que en las elecciones de 2010 habían representado el 59% de los votos de ese partido, decidió no respaldar tal decisión y se mostró del lado de apoyar la re elección del presidente Juan Manuel Santos del partido de la U; lo que también evidencia que para algunos políticos, más que la lealtad a la colectividad y sus principios está el aprovechamiento práctico de las oportunidades de participar del poder político.

Otro aspecto relevante en materia de la débil cohesión ideológica de los partidos y movimientos políticos es la facilidad con que ante ciertas circunstancias, como procurar alcanzar el umbral para subsistencia del partido o movimiento, pueden hacerse acuerdos entre dirigentes que históricamente han presentado importantes diferencias ideológicas, un ejemplo de ello se presentó en Alianza Verde a finales del año 2013, previo a elecciones presidenciales de 2014, en la que confluyeron Gustavo Petro y Enrique Peñaloza; el primero ejerce como alcalde de Bogotá desde 2012 y el segundo ejerció ese mismo cargo en el periodo 1998-2000, situación que ha permitido evidenciar profundas diferencias de orden ideológico respecto a la concepción de Estado y administración de lo público, en especial en cuanto a desarrollo urbanístico, atención de la educación y prestación de servicios públicos domiciliarios, para referir algunos ejemplos.

Una importante razón para que la cohesión ideológica partidista sea débil en nuestro sistema político es esa compleja maraña clientelar que algunos autores presentan como la “maquinaria”, *“En sociedades como la colombiana -en donde*

*las elecciones tienen una gran importancia como mecanismo de selección de la élite política<sup>3</sup> -uno de los fenómenos que mejor expresa lo que hemos descrito es la llamada 'maquinaria política', que James Scott acertadamente propone calificar de 'respuesta oligárquica a las presiones democráticas'<sup>4</sup>. La maquinaria no es el partido disciplinado que gira alrededor de una ideología ni tampoco la organización propia al líder carismático. Aun cuando en su conformación no excluye tales elementos, la maquinaria es más bien una organización no ideológica que está menos interesada en seguir principios políticos abstractos que en brindar favores particulares y servicios materiales a sus seguidores. Los lazos que unen a los líderes y partidarios de la maquinaria política son fundamentalmente, aun cuando no exclusivamente, pragmáticos". (Uprimny, Legitimidad, clientelismo y política en Colombia – Un ensayo de interpretación", 1989)*

Por tanto en Colombia en términos generales, en especial respecto al bipartidismo y los partidos o movimientos que se han derivado de este, no se cuenta con una fuerte cohesión ideológica que provoque adhesiones en virtud a los principios y valores de esos partidos o movimientos, sino que más bien opera el pragmatismo entre sus dirigentes para procurar asegurar participación en instancias de poder y una vez aseguradas estas instancias se siguen las prácticas clientelares en pro de mantener el respaldo electoral, prácticas que incluyen el uso de recursos del Estado en beneficio particular, figura que se conoce como Patrimonialización del Estado y de la cual nos ocuparemos en el siguiente acápite.

### **A modo de síntesis de este capítulo.**

Al abordar las condiciones que en nuestra sociedad contribuyen a que se presente el fenómeno del transfuguismo, habiendo partido de una definición de transfuguismo circunscrita al paso de una ideología o colectividad a otra, en especial respecto al dirigente o líder político, se procura explicar por qué este fenómeno puede acontecer desde el punto de vista de qué circunstancias sociales contribuyen a que sea posible la práctica una política personalizada, caracterizada porque se sigue o se es leal al dirigente como individuo antes que a los principios o valores de una colectividad, en lo que denominamos una cultura caudillista; en el entendido que al ser leales al individuo y no a la colectividad, implica que el dirigente o líder político puede pasar de una a otra colectividad y sigue contando con el respaldo de sus electores. Para ello se plantean algunos fenómenos considerados relevantes en la contribución a esta cultura, los cuales

---

<sup>3</sup> MALCOM DEAS, hablando de Colombia, señala que "esta república ha sido escenario de más elecciones, bajo más sistemas... que ninguno de los países americanos o europeo que pretendiesen disputarle el título". (*Op. Cit.*, p. 29).

<sup>4</sup> SCOTT JAMES. *Comparative Political Corruption*. New Jersey: Prentice Hall, 1972, p. 145 Y ss. Para Este punto nos hemos basado esencialmente en Este análisis de Seon que nos parece acertado.

de una parte corresponden a fuertes referentes que se enclavan en lo que se denomina el inconsciente colectivo de nuestra sociedad, en términos de predisposiciones o adquisiciones de orden colectivo, en términos de Carl Gustav Jung (Vasquez, 2013) algunos de ellos son el mesianismo, consistente en la esperanza de un salvador, que se nos transmite desde la religión; el heroísmo patriótico que se nos transmite desde la narrativa histórica; también se considera que pesa en nuestros referentes sociales para seguir a un líder, el hecho de que nuestra forma de gobierno en todo el periodo de república sea predominantemente presidencialista, con un fuerte poder ejecutivo unipersonal. De otro lado se suma un factor que fortalece las condiciones de la política personalizada, cual es el clientelismo que se practica en nuestra política, y corresponde al intercambio de favores del dirigente o líder político que ostenta posiciones de poder, por los votos de sus seguidores en las urnas; favores que incluyen el uso de recursos del Estado como si fueran recursos privados, en lo que se ha llamado la patrimonialización del Estado. En contraste con estos factores que favorecen la práctica de una política personalizada, se presentan unas condiciones que desfavorecen el fortalecimiento de los partidos o movimientos políticos como construcciones colectivas que ganen adeptos en función de esos principios, aquí nos referimos a factores que condicionan que en Colombia se presente un débil desarrollo de los partidos, como por ejemplo que los partidos políticos no han contado con marco constitucional y legal que de manera efectiva garantice su fortalecimiento, al contrario lo que ha sido de una u otra forma más generalizado son condiciones que posibilitan su fraccionamiento al interior, lo que determina que estos partidos no cuenten con una fuerte cohesión ideológica, operando más bien un cierto pragmatismo entre sus dirigentes para procurar asegurar participación en instancias de poder.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **ASPECTOS NORMATIVOS**

En el presente capítulo se aborda la evolución normativa que en materia de control al transfuguismo se ha tenido en nuestro país, a partir de la Constitución de 1991, cuyo artículo 107 se encargó de aspectos relacionados con la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos.

### 3.1 REFORMAS POLITICAS A LA CONSTITUCION POLITICA NACIONAL DE 1991

Desde la Constitución de 1991 hasta el año 2003 en que se efectuó una reforma política mediante acto legislativo, se presentaba en el panorama político nacional : una fuerte atomización partidista, un proliferación de las denominadas micro empresas electorales, corrupción e infiltración de organizaciones delincuenciales en la política por falta de control en los partidos políticos (Clavijo & Arboleda, 2009), por ende falta de identidad de los movimientos políticos y deficiencias en el sistema de partidos.

Durante la década de los noventa presenta se un crecimiento exponencial tanto del número de partidos, como de listas avaladas por cada uno de ellos:

Tabla No. 1: Listas inscritas y partidos participantes, senado (1991 – 2002).

LISTAS INSCRITAS Y PARTIDOS PARTICIPANTES PARASENADO (1991 – 2002)

Año de elección	1991	1994	1998	2002
No de Partidos	21	24	54	80
No de Listas Inscritas	143	254	314	321

FUENTE : Texto Reforma Política y Relección, Clavijo Romero Bibiana y Maria Alejandra Arboleda A. Inst. de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, pg. 16

Lo anterior puede explicarse por las garantías para la asociación política que da a los ciudadanos la constitución de 1991, en especial el numeral tercero del artículo 40 y el artículo 107; con lo que en consecuencia proliferaron movimientos políticos nuevos; que sumado al incentivo al fraccionamiento con la facultad de otorgar avales, el cual fomentó aún más el desarrollo de la política personalista, facilitó el que dirigentes políticos buscaran, de forma pragmática , ubicarse en el partido o movimiento político que mejores condiciones les

asegurará para determinadas elecciones; constituyéndose así el caldo de cultivo propio para el transfuguismo .

Por lo anteriormente expuesto en 2003 tanto el ejecutivo (a través de una propuesta de Referendo) como el Legislativo se proponen adelantar la reforma política, que finalmente se concreta en el Acto Legislativo 01 de 2003.

Esta reforma política de 2003<sup>5</sup> aborda el tema de la doble militancia política, específicamente al reformarse el artículo 107 de la CPN, y disponer en su *“ARTÍCULO 1°. El artículo 107 de la Constitución Política quedará así: Artículo 107. Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.*

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

Otras transformaciones para el sistema de partidos, que se dieron con la reforma política de 2003 consistieron en:

Establecer un umbral del 2% de la respectiva votación para el congreso (votos válidos) para obtener la personería jurídica al congreso de la república, siendo estipulado en artículo 2 del Acto legislativo 01 de 2003 de la siguiente manera, *“Artículo 2°. El artículo 108 de la Constitución Política quedará así: Artículo 108. El Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al dos por ciento (2%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso...”*

Listas únicas ,voto preferente y cifra repartidora : se estableció que las listas fuesen únicas por partido o movimiento y cerradas, es decir que los partidos estipulan el orden de los candidatos en las listas; sin embargo, también se dejó la posibilidad de que los electores decidieran el orden de los candidatos para ocupar las curules, conforme a la lista presentada por el partido, a través del voto preferente, siendo esta una opción de inscripción de listas para los partidos o movimientos. Para el efecto se estipuló en el artículo 12 del acto legislativo 01 de 2003: *“Artículo 12. El artículo 263 de la Constitución Política quedará así: 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. 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*

---

<sup>5</sup> Acto legislativo 01 de 2003

*de cifra repartidora<sup>6</sup> entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al dos por ciento (2%) 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 establezca la Constitución y la Ley. Cuando ninguna de las listas de aspirantes supere el umbral, las curules se distribuirán de acuerdo con el sistema de cifra repartidora. La Ley reglamentará los demás efectos de esta materia...”*

Financiación de partidos y campañas políticas: se determinó que el Estado destinaria mayores recursos a las organizaciones políticas con personería jurídica. Se establecieron medidas para regular la financiación de los partidos y movimientos políticos, como la destinación de recursos para consulta interna, la reposición de votos y la prohibición de captación de personas naturales y extranjeros. Lo que se abordó en el Artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2003. *“Artículo 3°. El artículo 109 de la Constitución Política quedará así: Artículo 109. El Estado concurrirá a la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley. Las campañas que adelanten los partidos y movimientos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos serán financiadas con recursos estatales mediante el sistema de reposición por votos depositados. La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación. También se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley. Las campañas para elegir Presidente de la República dispondrán de acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, para aquellos candidatos de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos cuya postulación cumpla los requisitos de seriedad que, para el efecto, determine la ley. Para las elecciones que se celebren a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la violación de los tope máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo. La ley reglamentará los demás efectos por la violación de este precepto...”*

Respecto al umbral establecido, las listas únicas y la cifra repartidora, su efecto se evidenció desde las elecciones al Senado de 2006, en las que se redujo, con respecto a 2002, de manera sustancial la presentación de partidos y listas; además que aproximadamente la mitad de los partidos que presentaron candidatos a las elecciones no superaron el umbral.

En general se puede decir que con la reforma política del Acto Legislativo 01 de 2003 se avanzó en lo concerniente al fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos; sin embargo no se logró contundencia en el aspecto específico del transfuguismo, porque la norma no contempló sanciones fuertes

---

<sup>6</sup> La cifra repartidora corresponde al sistema de asignación D' Hondt: en la cual se divide el número de votos de cada partido por la cantidad de puestos a distribuir, pero por cada número de puestos. Si son n curules, se divide el número de votos de cada partido primero entre 1, después entre 2, después entre 3 y así sucesivamente hasta n. Y se asignan los puestos del número más alto al más pequeño hasta que se ocupen el total de curules.

que persuadieran a la dirigencia política para no pasar de una colectividad a otra cada que lo considere conveniente para sus intereses particulares.

La jurisprudencia que se produjo por parte del Consejo de Estado<sup>7</sup> en torno a decisiones por transgresión de las normas que prohibían la doble militancia, concluía la imposibilidad de un castigo en lo jurisdiccional, dejando su tratamiento al fuero interno de los partidos o movimientos políticos.

En las elecciones para alcaldías y gobernaciones realizadas en 2003 para el periodo 2004-2007, se presentó un verdadero deslizamiento de muchos políticos de un partido a otro, en especial desde los partidos tradicionales hacia movimientos independientes y grupos nuevos, lo que claramente constituye la práctica del transfuguismo. Según cifras de la Registradora Nacional, de los 202 aspirantes a alcaldías de capitales que se inscribieron, 29 fueron avalados por el liberalismo, 10 por el conservatismo, y 163 por grupos independientes, resaltándose fuerzas políticas desconocidas, hasta ese momento, como por ejemplo Colombia Democrática (del parlamentario Reginaldo Montes) que aparece avalando 10 aspirantes, o sea tantos como el conservatismo. Otro movimiento, denominado Nuevo Partido (cuyo representante es Diego José Tobón), inscribió 8 candidatos en las capitales, y Colombia Viva (de Habib Merheg), 7. (Ocampo, 2003)

A mediados de la primera década del siglo XXI se presenta una situación política nacional que da pie para adelantar otra reforma, se trata de la vinculación de congresistas con grupos armados ilegales, lo cual desde luego deslegitimaba el sistema político. Se estima que por lo menos un 30% de los congresistas electos para el congreso no continuaron en su curul para el periodo 2006-2010 (Prieto, 2010). La nueva reforma política se presentó desde 2008 y se concretó en el Acto Legislativo 01 de 2009.

**Acto Legislativo 01 de 2009.** Desde luego esta reforma se concentró en procurar reglas de transparencia electoral; siendo sus principales aportes:

Las reglas de organización democrática de los partidos: contempladas en el artículo 4<sup>o</sup>, *“Artículo 4°. El inciso final del artículo 122 de la Constitución Política quedará así: Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior. Tampoco quien haya dado lugar, como servidores públicos, con su conducta dolosa o gravemente*

---

<sup>7</sup> Véase por ejemplo las sentencias del CE, correspondientes a los radicados : 2003-1441-01, 2004-00025-01, 2004-01190-02, 2007-00219-01 , 2007-000972 y 2010-00208-00



*culposa, así calificada por sentencia ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño”.*

Partidos y Movimientos Políticos Responsables, por la vía del control desde el Consejo Nacional Electoral, estipulado en el artículo 12. *“Artículo 12. El artículo 265 de la Constitución Política quedará así: El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden...”*

Incremento del Umbral del 2% al a un 3%. *“Artículo 11. El artículo 263 de la Constitución Política quedará así: 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. 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. Cuando ninguna de las listas de aspirantes supere el umbral, las curules se distribuirán de acuerdo con el sistema de cifra repartidora. La ley reglamentará los demás efectos de esta materia...”*

La silla vacía frente a pérdida de investidura por delitos relacionados con participación con grupos armados ilegales, narcotráfico o delitos de lesa humanidad. Estableciendo que los partidos políticos perderán definitivamente la curul en caso de que se produzca una sentencia condenatoria por los delitos anteriormente mencionados. *“Artículo 6°. 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 1° del artículo 107 de la Constitución Política. En tales casos, el titular será reemplazado por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción o votación obtenida, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral. Como consecuencia de la regla general establecida en el presente artículo, no podrá ser reemplazado un miembro de una corporación pública de elección popular a partir del momento en que le sea proferida orden de captura, dentro de un proceso penal al cual se le vinculare formalmente, por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad. La sentencia condenatoria producirá*

*como efecto la pérdida definitiva de la curul, para el partido al que pertenezca el miembro de la Corporación Pública...”*

Finalmente en materia de prohibición de doble militancia política el acto legislativo 01 de 2009 nuevamente modifica el artículo 107 constitucional, y establece: *“Artículo 1 °. El artículo 107 de la Constitución Política quedará así: Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse. En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica....*

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

*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 1°. 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...”*

En este aspecto en particular es importante mostrar que, aunque de manera temporal, esta reforma dio la oportunidad para que el transfuguismo se adelantara investido de un marco de legalidad; permitiendo los políticos miembros de corporaciones públicas pasaran de una a otra a una organización política sin renunciar a su curul , con lo que claramente se avaló en ese momento , desde la propia constitución, la doble militancia política.

Así entonces, si bien es cierto que con las reformas políticas de 2003 y 2009, se avanzó en algunos importantes aspectos de fortalecimiento de partidos políticos, también lo es que en materia de control al transfuguismo como un factor que claramente debilita el sistema democrático de partidos, estas reformas no fueron contundentes, persistiendo condiciones no persuaden a la dirigencia política para evitar esta práctica, e incluso, en su momento, al contrario se estimuló la misma.

### **3.2 LEY 1437 DE 20111. PARTE PERTINENTE AL NUMERAL 8 DEL ARTICULO 275**

Ley 1437 de 2011 41 La Ley 1437 de 2011 se ocupó de adoptar el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo., y tiene gran importancia para los propósitos del presente trabajo en cuanto que uno de los aspectos que reglamenta es el de las causales de nulidad del acto de elección, en las que se contempló la doble militancia política.

A continuación se hace un seguimiento al respectivo debate, en lo que concierne al tratamiento de la doble militancia como causal de nulidad de la elección.

Inicialmente se presenta el proyecto de Ley 198 de 2009 senado, que inicialmente contenía en el art. 273 seis causales de anulación electoral, en las que no aparecía la causal relacionada con la doble militancia política. Siendo de destacar en la exposición de motivos, lo concerniente a los temas de orden electoral de que trata el proyecto, *“establece un conjunto de disposiciones especiales para el trámite y decisión de las pretensiones de contenido electoral, con lo cual se busca atender la naturaleza especialísima de estos asuntos y la necesidad de adelantarlos en forma breve, dado el término tan corto señalado en el artículo 264 de la Constitución Política para la decisión de estas reclamaciones. Además, la regulación propuesta en este tema tiene como finalidad adecuar las normas de juzgamiento de pretensiones electorales al Acto Legislativo número 01 de 2009 que introdujo cambios sustanciales en el sistema electoral, como por ejemplo el examen previo que debe realizar la autoridad electoral antes de promoverse la nulidad del acto de elección de un servidor público”*<sup>8</sup>

Es hasta la ponencia para segundo debate en cámara, del respectivo Proyecto de ley No 315 de 2010, que se incluyó la adición del numeral octavo al art. 275 respecto de las causales de anulación electoral; esto en la ponencia para segundo debate, surtido en la Plenaria de la Cámara, en un informe que presentó pliego de modificaciones con la explicación de los cambios que se proponían al texto del proyecto aprobado en el primer debate de la comisión primera de la Cámara. En ese momento se aborda el aspecto de la doble militancia política como causal de anulación electoral. El artículo 275 con tal modificación se aprueba en ese mismo debate.<sup>9</sup>

De tal manera que la parte pertinente, que se ocupó del fenómeno de la doble militancia, en la ley 1437 de 2011, quedó así:

*“Artículo 275. Causales de anulación electoral. Los actos de elección o de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el artículo 137 de este Código y, además, cuando: (...)*

---

<sup>8</sup> Gaceta 1173/09

<sup>9</sup> Gaceta 951/10

8. *Tratándose de la elección por voto popular, el candidato incurra en doble militancia política.*”

### **3.3 LEY 1475 DE 2011.**

La Ley 1475 de 2011, reglamenta la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, así como los procesos electorales; siendo de destacar para los efectos del presente trabajo lo relacionado con la doble militancia política.

El proyecto que se presentó para el trámite de esta ley, correspondió al Proyecto de Ley No. 092 de 2010 para Cámara y Proyecto de Ley No. 192 para Senado. En el artículo segundo se abordó lo concerniente a la doble militancia política que ya contemplaba el artículo 107 constitucional, extendiéndola de manera específica a la dirigencia de los partidos o movimientos políticos, al referirse de manera expresa a cargos de dirección, gobierno, administración o control dentro de estos. Se propuso entonces: *“Quienes sean elegidos en las corporaciones públicas por partidos o movimientos políticos con personería jurídica deberán permanecer al que los inscribió mientras ostenten la investidura”*; sin embargo respecto a sanciones continuó dejando la responsabilidad a los estatutos internos de los partidos; aunque en artículo 4º propuso que tales estatutos debían contener un régimen disciplinario que contemplara mecanismos para sancionar la doble militancia política.

Desde la ponencia para primer debate se presentó en pliego de modificaciones lo concerniente a la doble militancia política<sup>10</sup>. Posteriormente se adiciona un párrafo en el que se admitía que, en casos en que el partido o movimiento político se disolviera, se fusionara o perdiera su personería jurídica, los miembros podían inscribirse sin incurrir en la falta, en una colectividad política distinta<sup>11</sup>.

En la ponencia para segundo debate en la Cámara se trataron las modificaciones propuestas en el desarrollo del debate en la comisión primera, en lo relacionado con la prohibición de la doble militancia, discutiéndose la propuesta de modificar el párrafo del artículo 2, en cuanto a que la excepción de aplicación de la sanción operaría una vez en firme la cancelación de la personería jurídica de un partido o movimiento político, su disolución o fusión con otro, igualmente se acogió otra propuesta de modificación, acerca de adicionar un inciso para establecer que

---

<sup>10</sup> Gaceta 636 de 2010

<sup>11</sup> Gaceta 691 de 2010

los directores de los partidos también son sometidos al mismo régimen disciplinario que los elegidos a cargos públicos por voto popular, en especial en lo que tiene que ver con la doble militancia política<sup>12</sup>. Se destaca que en la votación de este segundo debate en Cámara, se presentó propuesta por parte del Representante del Polo, Wilson Arias, en el sentido que de que no se dejara a los estatutos de cada partido lo concerniente a acciones por doble militancia sino que fuera algo de lo que se ocupara la ley; pero esta propuesta no obtuvo el respaldo para ser aprobada<sup>13</sup>.

Finalmente en la cámara de representantes se incluyó como sanción, frente a la violación de la prohibición de la doble militancia política, además de lo que estipulen los estatutos de cada partido o movimiento, que para el caso de los candidatos será causal para la revocatoria de la inscripción de su candidatura<sup>14</sup>.

En la ponencia para primer debate en el Senado fue excluido el parágrafo del artículo segundo, que contemplaba la excepción a miembros de partidos o movimiento políticos que decidan disolverse o pierdan su personería jurídica, casos en los cuales se podrían inscribir en otro partido o movimiento<sup>15</sup>. En la votación de comisión primera del Senado, primer debate, se discutió la eliminación de la expresión “con personería jurídica” del art. 2, así como lo referente a la eliminación de la expresión “o grupo significativo de ciudadanos”<sup>16</sup>.

En votación de segundo debate en plenaria del Senado, se acordó que la prohibición de doble militancia política aplicaba respecto a miembros de partidos y movimientos políticos<sup>17</sup>.

Finalmente en el texto aprobado en sesión plenaria del Senado, se determinó que la militancia política se establecía con la inscripción ante cada partido o movimiento<sup>18</sup>.

### 3.5 LO QUE FALTA

---

<sup>12</sup> Gaceta 771 de 2010

<sup>13</sup> Gaceta 1121 de 2010

<sup>14</sup> Gaceta 1135 de 2010

<sup>15</sup> Gaceta 984 de 2010

<sup>16</sup> Gaceta 38 de 2011

<sup>17</sup> Gaceta 77 de 2011

<sup>18</sup> Gaceta 1119 de 2010

Los avances obtenidos en la normatividad empiezan a reflejarse en la jurisprudencia, como lo podemos apreciar en pronunciamientos del Consejo de Estado como: *“El simple hecho de que se prohíba la inscripción a quien se encontrase en esta situación, pone de presente que el constituyente no fue ajeno al hecho de que a la figura de la doble militancia se le atribuyera determinada consecuencia jurídica. La Sala deja sentado que replantea la concepción que traía sobre las consecuencias de la doble militancia frente a la validez del acto de elección y adopta una nueva visión sobre el verdadero significado de esa norma, a fin que cumpla la teleología para la cual fue prevista, esto es, el fortalecimiento y robustecimiento de los partidos y movimientos políticos, y que se garantice la disciplina que se predica de estas organizaciones políticas, respecto de quienes han sido elegidos con su aval y respecto de los electores que confiaron en el desarrollo del programa y que apoyaron con su voto una determinada orientación política. En este orden de ideas, los eventos o situaciones de prohibición para inscribirse que prevé el Acto Legislativo 01 de 2003, implican, entonces, a contrario sensu, que quien hace caso omiso a esas limitantes, se inscribe irregularmente al contrariar norma superior expresa al respecto y la traslada al acto de elección, que, por ende, nace a la vida jurídica viciado, pues tuvo como origen una inscripción no autorizada. Porque, a través del trámite de la inscripción de candidaturas se da comienzo al proceso administrativo electoral, que se consolida con la declaración de la correspondiente elección. Empero, si esta última está antecedida de una fase que se adelantó de forma irregular, quiere decir que el acto de elección surgió con un vicio insaneable y que, por tal razón, no puede permanecer en el ordenamiento jurídico por contradecir la Constitución Política. Aunado a lo anterior, es trascendental poner de presente que el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011, además de extender la doble militancia a cuando la inscripción se efectúe por un partido o movimiento político sin personería jurídica, asigna una consecuencia jurídica concreta a quien incumpla tal previsión, cuando expresamente señala que ésta será causal de revocatoria de la inscripción. Tal efecto jurídico de la doble militancia (como causal de revocatoria de la inscripción) tiene pleno traslado al campo del contencioso electoral, pues se traduce en que el acto de elección se expidió irregularmente por tener origen en inscripción inconstitucional e ilegal.”*<sup>19</sup>

Con lo anterior, en primera instancia claramente se ha dado un gran avance normativo respecto al fortalecimiento del sistema de partidos, al determinar como causal de revocatoria de la inscripción como candidato, y causal de nulidad electoral el infringir la prohibición de doble militancia.

No obstante debe considerarse la magnitud de la importancia del fortalecimiento del sistema de partidos para la democracia, y por tanto reclamarse otras medidas que profundicen el control al transfuguismo como un fenómeno muy

---

<sup>19</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION QUINTA, CP: SUSANA BUITRAGO VALENCIA, 7 de febrero de 2013, Rad 13001-23-31-000-2012-00026-01

lesivo a este sistema de partidos, quedando aun por consolidar aspectos como la eliminación de la excepción que fijo el artículo segundo de la ley 1475 de 2011. Al respecto y dado que la intención del presente trabajo se circunscribe a la exploración de posibles causas del fenómeno del transfuguismo político en Colombia, así como a sus implicaciones y propuesta de alternativa para el mayor control posible a este fenómeno; resulta pertinente recoger el llamado de atención que hace la Magistrada de la corte Constitucional, Dra. María Victoria Calle, en su salvamento de voto de la sentencia C 490 de 2011, que declaró la exequibilidad de la ley 1475 de 2011, el cual se refiere a que la excepción dispuesta en el parágrafo del artículo segundo de esta ley, implica una admisión de la conducta que se pretende restringir, al facultar a la dirigencia política para realizar actos de transfuguismo, pues a su juicio ,dado el caso, los miembros del partido solo tendrían que ponerse de acuerdo para disolver la organización, y así pasar de una agrupación política a otra sin ninguna restricción. Con lo cual no se cumple el propósito de proveer al sistema político de mecanismos adecuados para fortalecerlo; concluyendo que en lugar de proteger la institucionalidad del sistema democrático representativo lo que hace la referida excepción es invitar a la disolución de los partidos cuando estos no logran el umbral necesario.

De otra parte , si de verdad se pretende mayor contundencia en la prohibición de doble militancia como herramienta para evitar el transfuguismo, y fortalecer así el sistema de partidos, desestimulando la práctica de la política en forma personalizada; se hace necesario culminar el trabajo emprendido en tal sentido , contemplando de manera expresa sanciones de carácter legal, más allá de los meros estatutos internos de los partidos o movimientos políticos, para la doble militancia sobreviniente, es decir la que ocurre no al momento previo o durante elecciones, sino cuando ya se está en el ejercicio del cargo ; por ejemplo incluyéndolo como causal de pérdida de investidura e inhabilidad para cualquier cargo de elección popular, y fijando claramente un procedimiento expedito para ello.

## CONCLUSIONES

La importancia de entender las posibles causas del transfuguismo político y procurar alcanzar el mayor control posible a este fenómeno , radica en el enorme daño que esta práctica le hace al sistema democrático que se erige a partir de un sistema de partidos políticos, pues si la dirigencia de los partidos o movimientos políticos antes de ocuparse en fortalecerlos a partir de formar lealtades en torno a los ideales, principios o valores de la respectiva colectividad; al contrario fomentan con su practica una política personalista de lealtades hacia el dirigente o líder, en procura de que sus votantes le sigan indistintamente de la colectividad a la que se inscriba en cada elección; entonces no será posible cumplir cabalmente con el cometido de que la sociedad se sienta representada ,en el gobierno que le dirige, por quienes defiendan unos interese colectivos que le son comunes a todos los copartidarios con quienes se acuerden esos principios o valores. No podemos perder de vista que la Democracia representativa se ha instituido como garantía de la participación del colectivo en las decisiones de carácter general, a través del mandato que se otorga a los representantes políticos elegido, y que en este ámbito

Los partidos políticos cumplen la función de canalizar y tramitar las demandas sociales.

Es evidente que en Colombia ha sido común la ocurrencia del transfuguismo político tanto en el ámbito nacional como en el local para el caso de Cali, tal y como se presentó al inicio del presente trabajo. Al respecto lo que se considera en lo aquí planteado es que las causas más allá de las que resultan intrínsecas a los partidos o movimientos políticos , como el posible cambio de orientación ideológica, las crisis internas, el oportunismo del dirigente , las discrepancias con o entre la dirigencia; también debe considerarse en condiciones de la sociedad , ya que deben existir razones que justifiquen no solo la voluntad del líder político que cambia de colectividad sino también que justifiquen él porque el tráfuga sigue contando con el respaldo de sus electores; lo cual se explica en algunos aspectos como el caudillismo al que en cierta forma está predispuesta nuestra sociedad en razón por ejemplo al mesianismo religioso que se nos hereda de la cultura judeocristiana, tanto como al heroísmo que se nos transmite en la narrativa histórica y en alguna medida la presidencialismo como preeminente forma de gobierno en nuestra vida de Republica. Todo lo cual se refuerza con condiciones propias del ejercicio de la política desde los mismos partidos, como su falta de cohesión, su fragmentación, el clientelismo practicado que incluye la patrimonialización del Estado, así como la falta de respaldo normativo para su fortalecimiento, que a la postre con lo avanzado hasta el momento cada vez se supera más; pero que sin embargo considero que aún puede hacerse más.

Los avances en materia de fortalecimiento de partidos políticos se plasman en reformas políticas como la del Acto Legislativo 01 de 2003 que contempló entre



sus medidas la prohibición de la doble militancia política; sin embargo no contempló consecuencias jurídicas a su inobservancia. De igual manera la reforma política del Acto Legislativo 01 de 2009, se limitó a prohibir conductas que constituyen transfuguismo político, dejando sus sanciones a los estatutos de los respectivos partidos o movimientos políticos.

Fue la Ley 1475 de 2011 la que se encargó de extender a más sujetos la prohibición de la doble militancia política, es decir con respecto a quienes ostentan cargos de dirección, gobierno, administración o control dentro de los partidos o movimientos políticos; así como estableció la causal de revocatoria de la inscripción de la candidatura, el incurrir en doble militancia en calidad de candidatos.

Por su parte la Ley 1437 de 2011, en su artículo 275, numeral 8°, estableció la doble militancia de candidatos como causal de nulidad electoral.

Más sin embargo lo avanzado hasta el momento, en materia legal, no contempla algún tipo de sanción para aquellos servidores públicos elegidos popularmente que ya en ejercicio de su cargo decidan cambiar de colectividad; de igual manera considero debe superarse el tema de la excepción que se contempla por el hecho de la disolución de partidos o movimientos políticos, ya que si bien la intención puede ser loable, la misma se presta para dejar un camino a los políticos que no tengan reparo alguno en ir formando colectividades que puedan disolver cuando no logren su fines y sencillamente pueden pasar a una nueva colectividad. Por lo que a mi criterio las normas que se ocupan del tema aun resultan insuficientes, quedando pendiente estas dos tareas para consolidar debidamente las condiciones de fortalecimiento del sistema de partidos desde el punto de vista de control al transfuguismo político.

## Bibliografía

- (s.f.). Recuperado el 20 de junio de 2014, de [www.mercaba.org/DicTB/M/mesianismo.htm](http://www.mercaba.org/DicTB/M/mesianismo.htm)
- (1 de septiembre de 2013). *Periodico Occidente*.
- Belio, p. (2010). *Constitucionalizacion de los partidos politicos en Amèrica Latina*.
- Bleir&Arevalo. (s.f.). [www.idea.int](http://www.idea.int).
- Cansino, C. (2012). ensayo. En L. R. (coord.), *El transfuguismo electoral: el caso de México*. México: Universidad Autónoma de Coahuila,.
- Castro, P. (19 de 05 de 2006). Obtenido de [pcm@xanum.unam.mx](mailto:pcm@xanum.unam.mx)
- Castro, P. (2007). El caudillismo en Amèrica Latina, ayer y hoy. *Política y Cultura*.
- Cimosa, M. (2011).
- De Esteban, J. (Octubre-Diciembre de 1990). El Fenómeno Español del Transfuguismo Político y La Jurisprudencia Constitucional. *Revista Estudios Políticos (nueva época)*(70).
- DE ESTEBAN, J. (1990). El Fenómeno Español del Transfuguismo Político y La Jurisprudencia Constitucional. *Estudios Políticos (nueva época*, 12.
- De la Calle, H. (s.f.). “*Reforma electoral en Colombia*”. Recuperado el 20 de marzo de 2014, de Biblioteca Jurídica Virtual del instituto de investigaciones jurídicas de la UMAN. : [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)
- DeEsteban, J. (1990). El fenomeno Español del Transfuguismo politico y la jurisprudencia constitucional. *Estudios Politicos Num 70*.
- El Tiempo, E. D. (9 de 08 de 2003). *Periodico El Tiempo*. Obtenido de pagina web Periodico El Tiempo: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1025327>
- Garcia, M. V., & Revelo, J. (2010). *Estado Alterado . Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*. Bogotá: Ediciones Antropos.
- Ghotme, R. (enero de 2010). *Naciòn y heroismo en Colombia*. Obtenido de [rev.relac.int.estrateg.segur](http://rev.relac.int.estrateg.segur)

- Guarin, R. G. (2010). Colombia: Democracia incompleta, introducción a la oposición política. En *Proyecto Integral para la modernización del sistema electoral colombiano*.
- Guevara, A. D. (1999). "Clientelismo, intermediación y representación política en Colombia: ¿Qué ha pasado en los noventa?,". *revista de estudios políticos*. N° 15. Universidad de los Andes.
- <http://es.thefreedictionary.com/transfuguismo>, W. (s.f.). *thefreedictionary*. Obtenido de <http://es.thefreedictionary.com/transfuguismo>
- Illera, J. A., & Aguirre., V. A. (2011). Tesis: DOBLE MILITANCIA POLÍTICA EN COLOMBIA - Análisis legislativo y jurisprudencial 2006-2010 Maestría en Derechos Humanos y Democratización. Bogota, Colombia.
- Lazarte, J. (s.f.). Partidos Políticos, problema de representatividad y nuevos retos de la democracia". *Sanz, Thomas y Zuazo, Mora (coords), Partidos políticos y representación en América Latina;* Instituto Latino Americano de investigaciones sociales.
- Martinez Fuentes, G. ,. (s.f.). *Cohesión de partido y liderazgo político: El caso de la izquierda unida 2000-2005*. (l. c. política, & 2014, Edits.) Recuperado el 30 de julio de 2014, de [www.aecpa.es](http://www.aecpa.es)
- Medellín, T. P. (2004). *Reforma del y la crisis del sistema político en Colombia*. Obtenido de [www.fescol.com](http://www.fescol.com)
- Medina, F. (2011). Clientelismo: El pecado Original de los partidos políticos en Colombia"; *Misión Jurídica. Derecho y Ciencias Sociales*.
- Melo, J. (1996). *Colombia Siglo y medio de Bipartidismo*. Santafè de Bogotá: Presidencia de la Republica.
- Méndez, Á. (s.f.). "Aterrizando a los héroes de la independencia". Obtenido de <http://mparodi.lacoctelera.net/post/2009/11/26/aterizando-los-h-roes-la-independencia>
- Mendez, A. (26 de 11 de 2009). *Aterrizando los heroes de la independencia*. Obtenido de <http://mparodi.lacoctelera.net>
- Monsalvo, A. D. (22 de junio de 2013). Democracia Política Para el Poder Político. *Desde Abajo*.

- Munar Clavijo, M. C. (2008). *Tesis Doctoral "Capital Social, Acción Colectiva y Clientelismo: Una Mirada desde la Cultura Política Colombiana"*. . PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA.
- Navarro Méndez, J. I. (1991). *Partidos políticos y democracia interna*,. 8. Madrid, España: Centro de estudios políticos y constitucionales.
- Ocampo, s. (9 de Agosto de 2003). *El tiempo.com*. Obtenido de [www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com)
- Orjuela E, L. J. (2010). *El estado en Colombia, Compilación* . Bogota: Universidad de los Andes.
- Páez, R. G. (2006). "La crisis de los partidos políticos en Colombia". *Revista dialogo Político*(4).
- Pasarelli, F. (2011). *Un analisis economico del transfuguismo politico*. Sevilla: Universidad Pablo de Olivide.
- Pinto, R. (s.f.). Recuperado el 27 de julio de 2014, de [www.ramiropinto.es](http://www.ramiropinto.es)
- Pizarro León Gómez, E. (junio de 2002). "*La atomización partidista en Colombia: El fenómeno de las Micro empresas electorales*". Obtenido de <http://www.seminario2005.unal.edu.co/>
- Pizarro León Gómez, E., & Pachano, S. (s.f.). Recuperado el 30 de julio de 2014, de Atomización y regionalización partidista: Colombia y Ecuador: [www.kellogg.nd.edu](http://www.kellogg.nd.edu)
- Prieto Botero, M. (2010). "La importancia de nuestros partidos políticos". *Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga*.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia*. (s.f.). Recuperado el 27 de julio de 2014, de [www.pnud.org.co](http://www.pnud.org.co)
- Ramírez Huertas, G. (2009). ESTUDIOS EN DERECHO Y GOBIERNO. *UNIVERSIDAD CATOLICA DE COLOMBIA* .
- relac.int.estrateg.segur. (Enero./Junio de 2010). *relac.int.estrateg.segur.*, 5(1). Recuperado el 28 de julio de 2014
- Reyes, R. (s.f.). *Diccionario Critico de Ciencias Sociales web*. Obtenido de <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/T/transfuguismo.htm>

- SEIJAS VILLADANGOS, E. (2000). Representación democrática, Partidos políticos y tráfugos. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, 2(6).
- Soacha M, N. (s.f.). “*El Régimen Presidencial en Colombia*”. Recuperado el 3 de JULIO de 2013, de <http://www.escuelagobierno.org/inputs/regimen%20presidencialista.pdf>
- Soacha M, N. (2006). “*El Régimen Presidencial en Colombia*”. Recuperado el 3 de JULIO de 2013, de <http://www.escuelagobierno.org/inputs/regimen%20presidencialista.pdf>
- Tomás Mallen, B. (s.f.). Transfuguismo Parlamentario y democracia de Partidos. *Cuadernos y debates* (127), 56.
- Ungar Bleier Elizabeth y Arévalo Carlos Arturo. (s.f.). *Partidos y sistemas de partidos en Colombia hoy: ¿crisis o reordenación Institucional?* Recuperado el 20 de marzo de 2014, de <http://www.idea.int/publications/upload/Partidos>
- Ungar Bleier, E., & Arévalo, C. A. (s.f.). *Partidos y sistema de partidos en Colombia hoy: ¿crisis o reordenación institucional?*. Recuperado el 29 de Julio de 2014, de [www.idea.int](http://www.idea.int)
- Uprimy, R. (s.f.). Legitimidad, clientelismo y política en Colombia – Un ensayo de interpretación”.
- Valdés Leonardo. (18 de marzo de 2014). *Sistemas electorales y de Partidos; democrática, Cuaderno de divulgación de la cultura*. Obtenido de Instituto Federal electoral de México: [http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/sistemas\\_electorales\\_y\\_de\\_partido.htm](http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/sistemas_electorales_y_de_partido.htm)
- Vargas Velásquez, A. (enero-febrero de 2011). “*El sistema político colombiano al inicio del gobierno Santos*”. Obtenido de [www.nuso.org](http://www.nuso.org)
- Vargas-y-Petri, D.-J. P. (2010). *Desafíos Político-Institucionales para la gobernabilidad en centro América*. San José de Costa Rica: DEMUCA.
- Ver segunda definición de mesianismo según la RAE. (s.f.). Recuperado el 26 de julio de 2014, de [www.wordreference.com](http://www.wordreference.com)
- [www.rae.es](http://www.rae.es). (2014). Recuperado el 15 de marzo de 2014, de [www.rae.es](http://www.rae.es)

Zamosc, L. (1986). *The Agrarian Quesion and Peasant Movement in Colombia*.  
Cambridge: Cambridge University.