

**PROBLEMAS DEL PODER SANCIONATORIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN
EL RÉGIMEN DE BANCADAS**

Alex Fernando Hernández Oyola y María Fernanda Cardona Suárez



UNIVERSIDAD
La Gran Colombia

Vigilada MINECUCACIÓN

Maestría en Representación Política y Gestión Pública,

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales

Universidad La Gran Colombia

Bogotá D.C

2024

Problemas del poder sancionatorio de los partidos políticos en el régimen de bancadas

Alex Fernando Hernández Oyola y María Fernanda Cardona Suárez

**Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de: Magister
en Representación Política y Gestión Pública**

Director y Asesor Metodológico:

German Ortega



**UNIVERSIDAD
La Gran Colombia**

Vigilada MINEDUCACIÓN

Maestría en Representación Política y Gestión Pública,

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales

Universidad La Gran Colombia

Bogotá D.C

**PROBLEMAS DEL PODER SANCIONATORIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN
EL RÉGIMEN DE BANCADAS**

3

2024

Contenido

Resumen	4
Abstract	5
Introducción	6
Antecedes legislativos de la ley de bancadas 974 del 2005	9
La mutación de la representación política en la ley de bancadas: un giro que demanda discusión ..	12
La potestad sancionatoria de los partidos políticos en la ley de bancadas: una contradicción normativa que invita a la reflexión	18
Alcance del régimen de bancadas	18
Potestad sancionatoria reconocida a los partidos y movimientos políticos	19
Contradicción de la potestad sancionatoria de los partidos y movimientos políticos y el precedente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos	21
Propuesta de solución a la antinomia	33
Lista de Referencias	38

PROBLEMAS DEL PODER SANCIONATORIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL RÉGIMEN DE BANCADAS

4

Resumen

La presente investigación tiene como objetivo exponer como la potestad disciplinaria atribuida por la ley de bancadas 974 de 2005 a los partidos políticos, con relación a las sanciones de suspensión y privación del derecho al voto de los congresistas que se alejen de la postura de la bancada, configura una contradicción con la imposibilidad de restringir derechos políticos sin autorización judicial que ha establecido la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH, 2020), en *caso Petro Urrego vs Colombia*. Además, proponer dos vías de solución a la contradicción normativa, a saber: 1) la necesidad de reforma legal y constitucional respecto de la facultad sancionatoria de los partidos políticos respecto de miembros de elección popular; y, 2) una interpretación sistemática y restrictiva para establecer la restricción de la facultad disciplinaria de los partidos políticos a solo medidas no restrictivas de derechos políticos, además de supeditar ésta a la revisión de una instancia judicial posterior para que dichas sanciones queden jurídicamente ejecutoriadas.

Palabras clave: *bancadas, reserva judicial, precedente jurisprudencial.*

PROBLEMAS DEL PODER SANCIONATORIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL RÉGIMEN DE BANCADAS

5

Abstract

The present research aims to argue that the disciplinary faculty attributed by parliamentary law, 974 of 2005, to the political parties about restraining the political participation of congressmen that don't follow the commands of their parties, is a violation of the judicial requirement that has been established by the Inter American Court of Human Rights (CIDH, 2020), in *Petro Urrego vs Colombia* case where has been stablish a judicial reserve. Moreover, its proposes two possible solutions, such as: 1) making a legal and constitutional reform in order to modify the constitution and this disciplinary faculty to limit the possibility to restrict political rights; and, 2) systematic and restricted interpretation that make compatible the parliamentary law and the international precedent incorporated in the constitutional block inside the Colombian constitution of 1991 affirming that this disciplinary faculty is not allow to restrict political rights and that needs always a judicial review.

Keywords: *judicial requirement, judicial precedent.*

PROBLEMAS DEL PODER SANCIONATORIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL RÉGIMEN DE BANCADAS

6

Introducción

El tema de la presente investigación es el estudio de los problemas que surgen del poder sancionatorio atribuido por la legislación colombiana, en especial, la ley de bancadas 974 de 2005, a los partidos políticos. Pues, resulta de suma relevancia debido a que esta ley, siguiendo a Padrón (2015) ha realizado una transformación profunda del concepto de representación política en Colombia. Es decir, la ha transformado de un modelo de mandato y representación individual, a un modelo de mandato parlamentario, en el que la organización de bancada constriñe al miembro de elección popular a seguir estrictamente los acuerdos de cada bancada, so pena de sanciones disciplinarias que pueden llevar desde la pérdida temporal o definitiva del derecho al voto por todo su periodo, hasta la expulsión de su partido.

En este sentido, este cambio de modelo de representación política ha sido desarrollado por las reformas constitucionales de 2003 y 2009, por la ley orgánica de bancadas, ley 974 de 2005 y el estatuto de los partidos políticos, ley 1475 de 2011. Además, una serie de sentencias del Consejo Nacional Electoral y, sobre todo, de la Corte Constitucional, tanto en sede de tutela como en revisión de constitucionalidad de las leyes que regulan este régimen.

Sin embargo, es llamativo que con posterioridad al precedente jurisprudencial del *caso Petro Urrego vs Colombia*, que interpreta el artículo 23.2 de la CIDH (2020), que sustenta la necesidad de una reserva judicial para la restricción de los derechos políticos de los miembros de elección popular del congreso de la república, las sentencias emitidas por la Corte Constitucional C-146/21 y C-030/23, junto con la sentencia T-553/23, emitida por la Corte Constitucional que examina la potestad disciplinaria de los partidos políticos, no hayan tenido en cuenta el

PROBLEMAS DEL PODER SANCIONATORIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL RÉGIMEN DE BANCADAS

7

precedente de la jurisprudencia interamericana, que hace parte del bloque de constitucionalidad de la Constitución Política de Colombia (1991), para reformular y delimitar la facultad disciplinaria de las bancadas sobre los congresistas.

En este sentido, la presente investigación aporta al esclarecimiento de la potestad sancionatoria de la ley de bancadas sobre los miembros de elección popular del congreso. Además, la exposición de los desafíos de implementación que enfrenta esta ley. Por otro lado, aporta soluciones que permitan realizar una interpretación de la mencionada potestad disciplinaria, que elimine la actual postura que resulta en una contradicción normativa entre el derecho interno y el externo. Así mismo, brinda elementos de juicio que fortalecen la aplicación concreta de la ley en la práctica política.

De acuerdo con esto, los beneficiados de esta investigación son de manera particular los congresistas, en la medida en que la investigación significa un aporte a la clarificación de los problemas, tanto normativos como de implementación, que enfrenta la ley orgánica de bancadas. Pues, esta explicitación de sus problemas permite no solo ganar en comprensión de una normatividad que les atañe directamente, sino brindar algunas soluciones pertinentes a estos problemas.

Por otro lado, en un sentido amplio, se beneficia toda la sociedad colombiana en la medida en que la investigación aclara los problemas de la potestad sancionatoria de los partidos políticos sobre los congresistas y sus retos a la implementación de la ley. Pues, esta claridad y las propuestas de solución permiten proteger el derecho fundamental de los votantes a elegir y ser

**PROBLEMAS DEL PODER SANCIONATORIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN
EL RÉGIMEN DE BANCADAS**

8

elegidos, y el derecho a la representación política que tiene todos los ciudadanos, el cual no puede ser restringido a excepción de que se trate de una autoridad judicial.

PROBLEMAS DEL PODER SANCIONATORIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL RÉGIMEN DE BANCADAS

9

Antecedes legislativos de la ley de bancadas 974 del 2005

Numerosas son las leyes que son relevantes para establecer las distintas potestades de los partidos políticos en la legislación colombiana. En este sentido, es de suma importancia el reglamento del congreso, ley 5 de 1992 donde se establecen varias de las funciones y derechos de los congresistas dentro del congreso de la república.

En este sentido, es de gran interés los derechos con los que cuentan los congresistas como son el derecho a presentar mociones individuales en cabeza del mismo congresista. Así mismo, resulta de gran trascendencia el derecho que establece esta ley a presentar iniciativas legislativas en cabeza de los congresistas, lo cual les da la oportunidad de proponer en cuantos individuos, proyectos que pueden llegar a convertirse en ley de la república.

En este marco, la normativa que establece de manera relevante la facultad disciplinaria de los partidos políticos se encuentre en la Constitución Política de Colombia (1991), en su artículo 108 la cual establece:

Los estatutos internos de los partidos y movimientos políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplica este régimen y podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del congresista, diputado, concejal o edil por el resto del periodo para el cual fue elegido.

PROBLEMAS DEL PODER SANCIONATORIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL RÉGIMEN DE BANCADAS

10

En este sentido, esta facultad dota a los partidos políticos para sancionar a los congresistas que se alejan de la opinión de éstos y no siguen sus directrices ni sus normativas con relación a sus propuestas y su organización. Pues, esta facultad constitucional les permite a los partidos ejercer este tipo de potestad disciplinaria.

Así mismo, esto es respaldado a través de las reformas constitucionales de los años 2003 y 2009, mediante las cuales se modifica la Constitución Política de Colombia (1991), ambas reformas resultan de suma relevancia en la parlamentarización del sistema político colombiano y en su refuerzo a las facultades jurídica y disciplinarias de los partidos políticos con relación a ratificar la potestad disciplinaria sobre los congresistas disidentes. Pues, aquellos que se alejen del sentido de la bancada, pueden ser sancionados por su misma colectividad.

Así mismo, esta potestad sancionatoria es fortalecida a través de la ley de bancadas, ley 974 de 2005 en donde se detallan las funciones de los partidos políticos y se fortalece la idea de la democracia parlamentaria, a través de robustecer a los partidos políticos. Esta ley busca enriquecer la idea misma de democracia y de ejercicio político, para evitar que los congresistas disidentes pudieran romper la unidad ideológica de los partidos. En este orden de ideas, sigue el estatuto de los partidos políticos, ley 1495 de 2011, en donde se establecen con detalle su estructura y función. Es decir, se amplía la legislación por parte de estos entes, y se ratifican sus poderes sancionatorios y disciplinarios.

En este sentido, la legislación de bancadas introduce unos cambios importantes en materia de representación política, en la medida en que acentúan y resaltan el lugar de estos

PROBLEMAS DEL PODER SANCIONATORIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL RÉGIMEN DE BANCADAS

11

como base de la discusión y organización política del congreso y de la democracia. Antes estaba centrada en la representación individual mediante la elección del presidente de la república. Así las cosas, uno de los primeros ejes de discusiones resulta el concepto de representación política que se transforma a través de la ley de bancadas y todas las consecuencias que se derivan de esa profunda transformación.

PROBLEMAS DEL PODER SANCIONATORIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL RÉGIMEN DE BANCADAS

12

La mutación de la representación política en la ley de bancadas: un giro que demanda discusión

La representación política en Colombia resulta un tema político de gran importancia para el fundamento político e institucional de un país. Esta permite identificar la manera en que la legitimidad del gobierno va haciendo su curso a través de los distintos canales procedimentales para ella. Por tanto, es un tema que está en la base de nuestro régimen jurídico y político. En este sentido, como dice Padrón (2015), el régimen colombiano se ha determinado por ser a través de la historia primero un régimen presidencialista. Es decir, un sistema basado en la representación política individual a través de la figura del presidente que es elegido directamente por el pueblo. Además, de una representación política directa de los miembros del congreso.

Lo cual, tiene como resultado la importancia de la representación individual en todo el proceso democrático. Como lo afirma el mencionado autor, la democracia colombiana ha sufrido una serie de cambios que han resultado de profunda notoriedad en la medida en que se han visto encaminadas a construir un régimen no solo presidencial sino parlamentario. Es decir, un régimen en donde se fortalece el lugar de los partidos políticos como el centro de la actividad política por medio de los cuales se organiza no solo la estructura del estado, sino actividades políticas de gran relevancia como el control del ejecutivo a la conformación de los distintos órganos del estado.

La ley de bancadas abre un debate relevante con respecto al cambio profundo en el concepto de representación política en Colombia, de un modelo individual a un modelo más parlamentario de representación política. Sin embargo, como se sostendrá más adelante, se

PROBLEMAS DEL PODER SANCIONATORIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL RÉGIMEN DE BANCADAS

13

instaura en Colombia un modelo mixto de representación política, el cual debe ser analizado con cuidado especialmente al momento de estudiar las facultades disciplinarias adjudicadas a los partidos políticos.

De esta manera Padrón (2015), afirma que Colombia no cuenta con un sistema presidencial puro; en su lugar, incorpora elementos de racionalización del poder dentro del sistema presidencial, establecidos en la Constitución Política de Colombia (1991). Estos incluyen una mayor legitimidad en el acceso al poder ejecutivo mediante la instauración de la segunda vuelta en la elección presidencial; el reconocimiento constitucional de las organizaciones políticas como medio para alcanzar cargos representativos; la flexibilización de los requisitos de formación; y el reconocimiento de derechos a las organizaciones políticas que no apoyan al gobierno en turno, a través de la creación del estatuto de oposición.

Es decir, el sistema colombiano establece una serie de elementos racionalizadores del sistema presidencialista, que hacen que este deje de ser puro y fuerte en el sentido en el que lo era con anterioridad a la Constitución Política de Colombia (1991). Pues, antes de esta nueva carta constitucional y de estas reformas, este sistema hacía que el centro de la representación política fuera la elección directa del presidente de la república. Lo cual repercutía directamente en la importancia de sus facultades, que, con el tiempo, como dice Padrón (2015) fueron creciendo en toda América latina.

En este punto, el autor en mención expone que las reformas introducidas por la nueva carta constitucional iban encaminadas a solventar muchos de los problemas que se habían

PROBLEMAS DEL PODER SANCIONATORIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL RÉGIMEN DE BANCADAS

14

generado en Colombia, debido al régimen que gobernó a través del estado de sitio durante años. Pues, este régimen presidencial robusto tomó en la práctica atribuciones legislativas propias de la rama legislativa, a través de la declaración de estados de excepción, que se fueron erigiendo como regla en la manera de gobernar con posterioridad al periodo histórico conocido como Frente Nacional.

Así mismo, Padrón (2015) sostiene que estos problemas fueron parte de la mayoría de los gobiernos de América latina en donde el crecimiento exacerbado del ejecutivo favoreció el surgimiento de distintas dictaduras en América latina. Pues, el excesivo énfasis en este tipo de modelo de representación política fue determinante para la acumulación del poder y la ausencia de contrapesos a su ejercicio.

Por otro lado, el mencionado autor afirma que el esfuerzo por proponer una serie de instrumentos que racionalicen el poder del ejecutivo abrió la puerta a una serie de herramientas conceptuales y jurídicas que se propusieron en la Constitución Política de Colombia (1991). Esto, como un esfuerzo notable por frenar y lograr un fortalecimiento del régimen parlamentario, en desarrollo de una estrategia para lograr una mayor estabilidad democrática. Sin embargo, el esfuerzo de la constituyente no fue sino uno de los primeros intentos por fortalecer y consolidar un verdadero régimen mixto, es decir, un sistema tanto presidencial como parlamentario. Estos cambios transformaron la estructura jurídica de tal forma que tuvo un impacto hondo en la concepción misma de la representación política en el país.

PROBLEMAS DEL PODER SANCIONATORIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL RÉGIMEN DE BANCADAS

15

Así mismo, las reformas constitucionales de 2003 y 2009 que introducen el régimen disciplinario y las consultas internas entre partidos, así como la potestad sancionatoria de los partidos políticos, resultaron herramientas jurídicas que profundizaron la idea misma de parlamentarización del sistema jurídico y político colombiano. Por tanto, hizo que los elegidos por mandato popular quedaran sujetos a las mismas colectividades y bancadas, en sus actuaciones, transformando de manera importante la posibilidad de participación libre en el debate parlamentario.

Por otra parte, esta transformación no ocurre de forma completamente natural, como señala Padrón (2015) para el sistema colombiano y la estructura del Congreso de la República. Según afirma, en Colombia, la implementación de la disciplina de partidos y el funcionamiento en bancadas responde principalmente a innovaciones normativas y no a una evolución histórica. Esto reviste especial importancia al considerar los efectos negativos que puede conllevar la adopción de figuras de otros regímenes sin contar con las condiciones necesarias para su adecuada y eficaz aplicación.

Esto significa que es necesario tener en cuenta que las innovaciones de la cultura jurídica en el país no pueden venir de la nada, ni desarraigarse de la historia misma de las sociedades como la colombiana. Hasta el momento de las innovaciones jurídicas, no solo las prácticas institucionales y normativas reconocían la importancia de la representación individual, sino la misma cultura jurídica Colombia respaldaba la importancia de la representación individual de los miembros de elecciones popular como un elemento fundamental de la democracia colombiana.

PROBLEMAS DEL PODER SANCIONATORIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL RÉGIMEN DE BANCADAS

16

Ibarra (2015), señala en relación con la ley de bancadas que, en el contexto colombiano, la posibilidad de un régimen parlamentario ha sido objeto de discusión en distintos espacios políticos. Antes de la implementación de esta ley, el debate en torno a dicha transición ya se había intensificado, aunque la tradición presidencialista de Colombia dificultaría su adopción. Además, se ha argumentado que un régimen parlamentario implicaría cambios profundos en el sistema político colombiano, el cual aún no está preparado para asumir tal transformación. Actualmente, el país apenas comienza a asimilar la ley de bancadas, y su aplicación requiere perfeccionamiento antes de considerar una modificación del sistema.

Por otro lado, se mantienen elementos de profundo arraigo respecto de la representación directa como son las listas abiertas, el voto preferente y la posibilidad misma de los miembros de elección popular de presentar iniciativas legislativas de manera individual en el congreso de conformidad con lo establecido en la ley 5 de 1992. Lo cual, brinda razones para considerar que estas transformaciones normativas de la representación no son totales, sino que dejaron un marco normativo considerando lo que reconoce la coexistencia entre una representación parlamentaria y una representación individual en el sistema jurídico y político colombiano.

Por tales razones, surgen la tesis de que es deseable la realización de mayores discusiones acerca de estas transformaciones jurídicas y políticas de la representación política. Este tema resulta crucial respecto de posteriores problemas como el debate acerca de las facultades disciplinarias que la ley de bancadas y distintas numerosas reformas constitucionales han otorgado a los partidos políticos respecto de los congresistas disidentes, las cuales se someterán a debate en el segundo capítulo.

PROBLEMAS DEL PODER SANCIONATORIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL RÉGIMEN DE BANCADAS

17

En este sentido, resulta de suma relevancia analizar con detalle en que consisten las facultades disciplinarias atribuidas a los partidos políticos. Esto, en la medida en que dichas facultades al ser ejercidas en contra de los distintos miembros de elección popular, en la práctica terminan por restringir su derecho al voto, sin la mediación de una autoridad jurisdiccional que ratifique estas sanciones, transformando el modelo de representación política colombiana en un modelo totalmente parlamentario, lo que resulta problemático como se expuso anteriormente.

PROBLEMAS DEL PODER SANCIONATORIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL RÉGIMEN DE BANCADAS

18

La potestad sancionatoria de los partidos políticos en la ley de bancadas: una contradicción normativa que invita a la reflexión.

En la primera parte de este capítulo se analizará el alcance del concepto de bancadas y posteriormente la potestad sancionatoria que se le ha reconocido a los partidos y movimientos políticos. Esto, con el objetivo de sostener que existe una contradicción normativa entre dicha facultad y el precedente de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos.

Alcance del régimen de bancadas.

Resulta indispensable identificar el alcance del concepto de bancadas, pues justamente es este último régimen el que da lugar a que, aquellos que se separen de la decisión de su bancada, sean sujetos disciplinables. El artículo 1 de la Ley 974 de 2005 define a las bancadas, como “los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido, movimiento social o grupo significativo de ciudadanos constituyen una bancada en la respectiva corporación”.

Ahora bien, cada miembro de esa bancada en principio está obligado a actuar en el marco de las directrices que el grupo al que pertenece elija, de acuerdo con el ejercicio democrático del partido, movimiento social o grupo significativo de ciudadanos. Esto, lo señala de forma clara la Ley 974 de 2005 en el artículo 2: “Los miembros de cada bancada actuarán en grupo y coordinadamente y emplearán mecanismos democráticos para tomar sus decisiones al interior de las corporaciones públicas”.

Ahora bien, en este punto es importante señalar que las bancadas pueden dejar en libertad a sus miembros cuando se trate de asuntos de conciencia o cuando por conveniencia política,

PROBLEMAS DEL PODER SANCIONATORIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL RÉGIMEN DE BANCADAS

19

deciden que sus miembros podrán actuar individualmente frente a un asunto específico. De ello, se debe dejar la respectiva constancia, tal como lo señala la Ley 974 de 2005 en el artículo 5.

Potestad sancionatoria reconocida a los partidos y movimientos políticos.

Entendiendo las generalidades del funcionamiento de las bancadas al interior de las corporaciones públicas, cobra relevancia la potestad que se les ha conferido a los partidos políticos de sancionar a aquellos miembros que se separen de la decisión o postura colectiva de su bancada.

En primer lugar, la Ley 130 de 1994 artículo 7, estableció la obligatoriedad de los estatutos para los partidos y movimientos políticos. Así mismo, nos dice la ley que se faculta a cualquier ciudadano dentro de los veinte días siguientes a la adopción de la respectiva decisión, a impugnarla ante el Consejo Nacional Electoral. El artículo 41 de la misma Ley ordenó la creación de los Consejos de Control Ético, a los cuales les asignó la labor de examinar la conducta de los miembros de las corporaciones públicas o de la organización política con el propósito de colaborar con la consolidación de la moral pública.

El enunciado normativo anterior habilitó a los partidos y movimientos políticos a sancionar a aquellos miembros que decidan apartarse de las decisiones de bancada. Pero, además, les confirió la posibilidad de aplicar sanciones que afectan directamente los derechos políticos que se derivan de la elección que proviene de la voluntad popular, pues tal como lo señala la norma citada, las sanciones pueden ir desde la suspensión del derecho al voto hasta la expulsión del partido. Así mismo, luego de la Ley de Bancadas, el Acto Legislativo 01 de 2009

PROBLEMAS DEL PODER SANCIONATORIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL RÉGIMEN DE BANCADAS

20

modificó la Constitución Política de Colombia (1991), en el artículo 108, reiterando la posibilidad de que los movimientos y partidos políticos incluyeran el régimen disciplinario interno en sus Estatutos.

Según lo dicta la sentencia T-553/23, emitida por la Corte Constitucional que una de las finalidades del control disciplinario, que se le ha reconocido a los partidos y movimientos políticos, es impedir el desconocimiento de las actuaciones que exigen las obligaciones asociadas a las directrices del régimen de bancadas. Así mismo, ha señalado que los partidos y movimientos están obligados a respetar las garantías y principios que se han reconocido en el ámbito de la facultad sancionatoria, entre ellos, el derecho de defensa, contradicción y debido proceso.

La misma Corporación ha señalado que si bien la Constitución Política de Colombia (1991), les ha reconocido una autonomía para determinar el régimen disciplinario interno, este último además de cumplir con las garantías y principios del ejercicio de la facultad sancionatoria, deben respetarla al igual que la Ley 190 de 1994. Hasta aquí, queda claro que, desde la Ley de Bancadas los partidos y movimientos políticos tienen potestad sancionatoria frente a sus miembros. Y que, en ejercicio de dicha potestad, podrán imponer diferentes sanciones que podrían ir hasta la suspensión del voto del miembro sancionado o incluso la expulsión de este último.

PROBLEMAS DEL PODER SANCIONATORIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL RÉGIMEN DE BANCADAS

21

Contradicción de la potestad sancionatoria de los partidos y movimientos políticos y el precedente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Con la claridad anterior, es necesario estudiar los derechos políticos que la Constitución Política de Colombia (1991), y la Ley 130 de 1994 colombiana han reconocido tanto a los ciudadanos que eligen como a aquellos que resultan elegidos. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (1978), en el artículo 23 reconoció los siguientes derechos políticos, pero además limitó la potestad de restringirlos “exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

Lo señalado en la citada norma expresa que, si bien los países miembros pueden reglamentar el ejercicio de los derechos políticos reconocidos, tal facultad está limitada a asuntos como la edad, nacional, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental. Sin embargo, señala que cualquier limitación adicional deberá provenir de una condena impuesta por un juez competente a través de un proceso penal.

En este orden de ideas, esto fue precisamente la razón que utilizó la CIDH, (2020), para declarar responsable internacionalmente a Colombia en el *caso de Gustavo Petro Urrego vs Colombia* decisión que se analizará más adelante. La Corte Constitucional en sentencia C-146 de 2021 a su vez ha señalado que, de conformidad con las disposiciones citadas, el derecho a elegir y ser elegido es un derecho de doble vía. Pues, permite a los ciudadanos ir a las urnas como postularse para el ejercicio político.

PROBLEMAS DEL PODER SANCIONATORIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL RÉGIMEN DE BANCADAS

22

Es justamente el sufragio pasivo el que se lesiona cuando se habilita la limitación del ejercicio político del miembro al que se le suspende su derecho a votar o su derecho a pertenecer al partido por el que resultó elegido a través de las sanciones que, según la Ley 974 del 2005 y la Constitución Política de Colombia (1991), pueden aplicar los partidos políticos.

Ahora bien, la Corte Constitucional también ha indicado que el derecho a elegir y ser elegido, al igual que cualquier derecho, no es absoluto y, por ende, está sujeto a ciertas limitaciones legales o constitucionales. De forma expresa el Tribunal Constitucional ha señalado en T-510 de 2006 que este derecho está sujeto a mecanismos de controles tanto administrativos como judiciales.

Sin embargo, aunque se comparte la postura antes señalada, debe advertirse que además de que las limitaciones al derecho a elegir y ser elegido deben estar expresamente previstas por la Ley o la Constitución Política de Colombia (1991), de acuerdo con lo expresado por el numeral 2 del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos(1978), la aplicación de tales limitaciones debe provenir de una condena impuesta por un juez competente, luego de haber agotado un proceso penal y no de la decisión de un partido o movimiento político.

El Consejo de Estado en sentencia radicado No. 25000-23-15-000-2022-00907-01 del 10 de noviembre de 2022, al analizar si era procedente o no suspender provisionalmente la decisión de un partido de sancionar con la suspensión del derecho a voz y voto a un diputado, señaló que tal limitación afectaba de forma grave su derecho a ser elegido en conexión con la representación efectiva.

PROBLEMAS DEL PODER SANCIONATORIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL RÉGIMEN DE BANCADAS

23

Entendiendo el alcance de la potestad sancionatoria, debe advertirse que lo que es objeto de crítica en esta investigación no es la posibilidad de que los partidos o movimientos políticos puedan sancionar a sus miembros, sino el tipo de sanción que estos pueden aplicar, dado que los derechos políticos que se derivan de la elección de los miembros de las corporaciones públicas provienen de la voluntad de un conjunto amplio de ciudadanos y no del partido o movimiento político.

Sin embargo, es importante señalar que la sentencia T-553/23, emitida por la Corte Constitucional en sede de revisión avaló la posibilidad de que los partidos o movimientos políticos sancionen a sus miembros, incluso limitando derechos políticos, señalando que los partidos políticos no son autoridades administrativas y que tales facultades se sustentan en la habilitación constitucional y legal, decisión de la que nos apartamos por considerarla contraria al bloque de constitucionalidad.

Ahora, es cierto que en Colombia la competencia para sancionar disciplinariamente a los miembros de las corporaciones públicas no está dada únicamente a los jueces penales, sino además a los jueces administrativos y otras autoridades a las que se les ha reconocido la posibilidad de ejercer funciones jurisdiccionales como la Procuraduría General de la Nación, competencia que ha sido declarada constitucional con algunas limitaciones que se desarrollarán más adelante. Sin embargo, no puede equipararse la competencia que se les ha otorgado a los jueces administrativos a través de las acciones como pérdida de investidura, con la que se les ha otorgado a los partidos políticos, pues la naturaleza de los primeros es muy distinta a la de los segundos.

PROBLEMAS DEL PODER SANCIONATORIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL RÉGIMEN DE BANCADAS

24

La CIDH (2020), en el *caso Petro Urrego vs. Colombia*, señaló que la regulación o restricción de los derechos políticos no es una facultad discrecional. Está, en cambio, sujeta a los límites establecidos por el derecho internacional, el cual exige el cumplimiento de ciertos requisitos. Si estos no se respetan, la restricción se vuelve ilegítima y contraria a lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1978).

La decisión anterior es clara al señalar que aquellas restricciones que desborden los límites internacionales que se señalan en el numeral 2 del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1978), deben ser calificadas como restricciones ilegítimas y contrarias, pero, además, reitera que en los términos del artículo 29 de la misma, no es posible realizar interpretaciones que limiten los derechos políticos en mayor medida a la forma en la que lo hace el artículo 23.

Y es que justamente la CIDH (2020) de forma previa al *caso Petro Urrego vs Colombia* ya se había pronunciado acerca de la arbitrariedad que se configura por parte de los Estados miembros cuando admiten que una autoridad diferente al juez competente y en proceso diferente al penal, imponga una sanción que restringe los derechos políticos de un miembro elegido popularmente. De forma expresa, en el *caso de López Mendoza vs Venezuela*, la CIDH (2011), señaló:

Ninguno de esos requisitos se ha cumplido, pues el órgano que impuso dichas sanciones no era un “juez competente”, no hubo “condena” y las sanciones no se aplicaron como resultado de un “proceso penal”, en el que tendrían que haberse

PROBLEMAS DEL PODER SANCIONATORIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL RÉGIMEN DE BANCADAS

25

respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana.

Las decisiones anteriores son claras en señalar que las limitaciones a los derechos políticos deben aplicarse a partir de una interpretación literal del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1978). Y, si bien en los dos casos se analizaron limitaciones severas como la destitución, tal circunstancia no significa que solo para ese tipo de sanciones aplica la interpretación literal, pues basta leer el artículo 23, para advertir que lo allí dispuesto no solo aplica para las sanciones más severas.

Teniendo en cuenta la postura clara y reiterada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, resulta pertinente realizar una primera crítica a la posibilidad, que, tanto la Ley de Bancadas como la Constitución Política de Colombia (1991), le otorgan a los partidos y movimientos políticos de sancionar a sus miembros, incluso con sanciones que afectan o limitan los derechos políticos reconocidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos(1978), como la Constitución Política de Colombia (1991), principalmente porque: 1) los partidos políticos no se les ha reconocido la posibilidad de ejercer función jurisdiccional, por ende, no tienen facultad de imponer condenas judiciales como las que sí puede proferir un juez; y, 2) Los partidos políticos no tienen facultades para adelantar procesos penales, esta última competencia está restringida a los jueces penales.

Dicho eso, al menos en los términos en los que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

PROBLEMAS DEL PODER SANCIONATORIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL RÉGIMEN DE BANCADAS

26

(1978), se advierte que la posibilidad de que los partidos y movimientos políticos limiten los derechos políticos de los miembros de las corporaciones públicas contraría y, por ende, resulta inconvencional.

Pese a la evidente contradicción que se advierte, es importante señalar que la Corte Constitucional en sede de revisión ha avalado la posibilidad de que los partidos y movimientos políticos sancionen disciplinariamente a los miembros elegidos popularmente, incluso cuando dichas sanciones limitan sus derechos políticos. La sentencia T-553/23, emitida por la Corte Constitucional sustentó dicha tesis con fundamento en los siguientes argumentos:

1. El precedente de la CIDH (2020), del *caso Petro Urrego vs Colombia* no es un precedente vinculante, sino un antecedente jurisprudencial relevante, pues los hechos estudiados en el primero son diferentes a los que se estudiaron en sede de revisión.
2. Los partidos y movimientos políticos son organismos estatutarios no autoridades administrativas, luego entonces, en criterio de la Corte no se estaría desconociendo lo dicho por la CIDH.
3. Las sanciones que imponen los partidos y movimientos políticos a sus miembros de elección popular, si bien limitan las funciones propias del cargo, garantizan el cumplimiento del mandato político que les ha sido otorgado por los ciudadanos, es decir, su finalidad es garantizar el derecho a la representación efectiva.
4. Las sanciones que pueden aplicar los partidos y movimientos políticos están contempladas en el artículo 108 de la Constitución Política de Colombia (1991), y estas no son desproporcionadas o irrazonables.

PROBLEMAS DEL PODER SANCIONATORIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL RÉGIMEN DE BANCADAS

27

5. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (1978) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos no prohíben que se puedan limitar o restringir los derechos políticos sin connotación penal.

Justamente la sentencia de tutela antes señalada siguió la línea argumentativa que desarrolló la misma Corporación en sede de constitucionalidad en sentencia C-030 de 2023 al analizar la constitucionalidad de la Ley 2094 de 2021, a través de la cual se le otorgaron facultades jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación para que sancionara a miembros de elección popular. No obstante, lo anterior, debe advertirse que, en esta última sentencia, la Corte, además de aclarar que las funciones disciplinarias ejercidas por la Procuraduría General de la Nación son administrativas y no jurisdiccionales, ordenó que, tratándose de sanciones como la destitución, suspensión o inhabilidad, se requerirá la intervención de un juez.

En la misma sentencia, la Corte aclaró que, según la estructura institucional de la Constitución Política de Colombia (1991), no solo el juez penal tiene competencia para limitar los derechos políticos de los funcionarios elegidos popularmente. Esto permite que jueces de otras especialidades, como los de la jurisdicción contencioso-administrativa, puedan intervenir en estas sanciones mediante mecanismos judiciales como el recurso extraordinario de revisión o a través de medios de control, tales como la nulidad y el restablecimiento del derecho.

Contrario a los argumentos expuestos por la Corte Constitucional, tanto en sede de revisión como en sede de constitucionalidad, se advierte que persiste una clara contradicción entre la facultad sancionatoria que se le ha reconocido a los partidos y movimientos políticos

PROBLEMAS DEL PODER SANCIONATORIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL RÉGIMEN DE BANCADAS

28

para limitar los derechos políticos de sus miembros y la postura clara de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que restringe dicha facultad a los jueces.

Sin embargo, previo a exponer los argumentos que sustentan la postura crítica, se advierte las siguientes reflexiones, a saber: 1) la sentencia proferida en sede de revisión tiene efectos inter partes por tratarse de una decisión de tutela y no erga omnes, existiendo así un escenario que admite ser debatido desde el punto de vista jurídico; 2) la sentencia de constitucionalidad (C-030 de 2023) analizó la constitucionalidad de una ley que otorgaba facultades jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación para sancionar a miembros de elección popular. Si bien, en esta sentencia no se abordó un análisis de la potestad de los partidos políticos para sancionar disciplinariamente a sus miembros y la constitucionalidad de que estos limiten sus derechos políticos.

Con esto claro, a continuación, se expondrán los argumentos que sustentan la postura crítica frente a aquella que sostuvo la sentencia T-553/23, emitida por la Corte Constitucional siguiendo la línea argumentativa expuesta en la sentencia C-030/23. Esto, para fundamentar la presencia de una antinomia entre el sistema normativo colombiano y el sistema internacional.

En este orden de ideas, el precedente de la CIDH, tanto en el *caso de López Mendoza vs Venezuela* (2011) como en *Petro Urrego vs Colombia* (2020), sí es aplicable tratándose de las limitaciones a la facultad sancionatoria que se ha reconocido a los partidos y movimientos políticos. Ello, en atención a que la CIDH ha sido clara en indicar que las únicas limitaciones que pueden reglamentarse vía legislación de los estados miembros deben ceñirse a aspectos

PROBLEMAS DEL PODER SANCIONATORIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL RÉGIMEN DE BANCADAS

29

señalados en el artículo 23 de la CIDH, es decir, sobre edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental. Y, por tanto, aspectos distintos a los mencionados deben ser limitados vía condena por un juez.

El hecho de que los partidos políticos no tengan naturaleza de autoridad administrativa, de ninguna forma justifica que puedan limitar los derechos políticos de sus miembros. Por el contrario, si se ha reprochado la posibilidad de que autoridades administrativas que hacen parte del Estado puedan limitar los derechos políticos de los miembros de elección popular, con mayor razón (a fortiori) debería reprocharse el hecho de que organismos no estatales puedan hacerlo.

Además, la finalidad que pueda perseguir la potestad sancionatoria por los partidos y movimientos políticos no puede desconocer el régimen constitucional que le es aplicable en virtud del bloque de constitucionalidad del que hace parte la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1978), y el precedente de la Corte Interamericana. Es decir, el argumento con el que la Corte pretende habilitar a los partidos, acudiendo a la finalidad que se persigue con la potestad sancionatoria, no es suficiente para solucionar la contradicción que existe entre aquella y el precedente de la CIDH.

De igual forma, el hecho de que sanciones como la suspensión de la voz y voto de un miembro de un partido o movimiento político esté contemplado en el artículo 108 de la Constitución Política de Colombia (1991), no hace que este último no pueda cuestionarse desde el punto de vista jurídico. Por el contrario, hace que su cuestionamiento sea necesario a partir de la interpretación que la Convención Americana sobre Derechos Humanos le ha dado al artículo

PROBLEMAS DEL PODER SANCIONATORIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL RÉGIMEN DE BANCADAS

30

23 en precedentes jurisprudenciales posteriores al Acto Legislativo 01 de 2009, a través del cual se modificó el artículo 108 de la Constitución Política de Colombia (1991).

Así mismo, el hecho de que los partidos y movimientos políticos estén obligados a respetar las garantías, principios y derechos al debido proceso, defensa y contradicción no es suficiente para señalar que las sanciones que limiten derechos políticos no son desproporcionadas o irrazonables. Pues, aun con el respeto a las garantías ya señaladas, la contradicción entre las sanciones impuestas y el precedente jurisprudencial de la CIDH es suficiente para indicar que, al menos, tales son contrarias al bloque de constitucionalidad y, por ende, son antijurídicas.

Si bien es cierto que estrictamente la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1978), no limitan la posibilidad de que se sancionen conductas sin connotación penal, no es menos cierto que ambas sí establecen una reserva judicial para que se impongan ese tipo de sanciones.

Es importante advertir que, si bien las curules son asignadas a los partidos políticos, y que la Ley de bancadas transformó el concepto de representación política, haciendo énfasis en la representación parlamentaria de los partidos políticos, esto último no convirtió la representación política en exclusivamente parlamentaria. Pues, subsisten otras razones que justifican que el régimen político colombiano conserve una representación mixta en donde la representación individual sigue teniendo un lugar en el ámbito político, como se evidencia a través de figuras

PROBLEMAS DEL PODER SANCIONATORIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL RÉGIMEN DE BANCADAS

31

como las listas abiertas, la objeción de conciencia y la posibilidad de los miembros de elección popular de presentar proyectos de Ley individualmente.

Esta problemática se agrava si se considera que el modelo de representación política instaurado por el régimen de bancadas no ha sido, como ya se ha mencionado, el resultado de una evolución orgánica del sistema político colombiano, sino de una imposición normativa que ha buscado, de manera acelerada, consolidar un modelo parlamentario sin el andamiaje institucional que lo soporte. En este sentido, Roll (2002) advierte que el Congreso colombiano ha estado históricamente mediado por relaciones informales entre élites políticas, donde la disciplina partidaria responde más a acuerdos clientelistas que a una lógica deliberativa o programática. Esta característica estructural permite entender por qué la aplicación de sanciones disciplinarias dentro de las bancadas no garantiza, per se, una representación política efectiva ni legítima.

En consecuencia, los aportes doctrinales citados refuerzan la tesis aquí sostenida: que el modelo sancionatorio contenido en el artículo 108 de la Constitución Política y en la Ley 974 de 2005 no solo resulta incompatible con el estándar convencional de protección de los derechos políticos, sino que, además, reproduce prácticas de control político sin garantía de legalidad ni independencia. De allí que se insista en la necesidad de una revisión estructural del régimen, ya sea a través de una reforma legal y constitucional o mediante una interpretación sistemática que limite la facultad sancionatoria de los partidos a sanciones no restrictivas de derechos políticos.

PROBLEMAS DEL PODER SANCIONATORIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL RÉGIMEN DE BANCADAS

32

Un ejemplo concreto que permite ilustrar la problemática jurídica planteada en esta investigación es el *Auto de Trámite No. 003-2024* proferido por la Veeduría Nacional del Partido Conservador Colombiano (Partido Conservador Colombiano, 2024) el 6 de noviembre de 2024, en el marco de las investigaciones disciplinarias adelantadas contra los representantes a la Cámara Jorge Alexander Quevedo, Gerardo Yepes Caro, Alfredo Ape Cuello, Ruth Amelia Caycedo, Daniel Restrepo, Ciro Rodríguez y Fernando Niño. En dicho auto, la Veeduría resolvió negar la solicitud de archivo presentada por los investigados y decretó como medida provisional la **suspensión temporal del derecho a voz y voto dentro de la Cámara de Representantes**, así como la separación de toda actividad dentro del Partido Conservador por un término de noventa (90) días prorrogables hasta por noventa (90) días más, con fundamento en el artículo 85 del Código de Ética de la colectividad.

Según lo expuesto en la providencia, la medida se impuso por haber los disciplinados apoyado, en el trámite legislativo del proyecto de ley de reforma laboral, la proposición de acoger el texto aprobado por el Senado y por votar afirmativamente el título y la pregunta del proyecto, actuación que habría contrariado la línea institucional del partido. La Veeduría concluyó que no existía un acuerdo de bancada que habilitara dicho comportamiento, con base en certificación emitida por el Secretario General de la colectividad. Pese a tratarse de congresistas elegidos por voto popular, y a que la sanción implica una **limitación sustantiva del ejercicio del cargo**, dicha decisión fue adoptada por un órgano interno del partido sin control previo ni posterior de autoridad judicial. Este caso pone de presente cómo el ejercicio de la potestad sancionatoria partidaria puede derivar en la afectación directa de derechos políticos, en

PROBLEMAS DEL PODER SANCIONATORIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL RÉGIMEN DE BANCADAS

33

contravía de lo dispuesto por el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del precedente vinculante establecido por la Corte Interamericana en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*.

Propuesta de solución a la antinomia.

Entendiendo la clara contradicción que existe entre el alcance de la potestad sancionatoria de los partidos y movimientos políticos para limitar derechos políticos de sus miembros y lo dispuesto por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1978), y el precedente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es necesario plantear soluciones que armonicen o diriman esta antinomia. Pues, esta es una circunstancia que afecta el sistema normativo constitucional y convencional.

Para ello, se debe partir del hecho que la posibilidad de limitar los derechos políticos de los miembros de los partidos o movimientos políticos a través del ejercicio de la potestad sancionatoria ha sido aceptada por el artículo 108 de la Constitución Política de Colombia (1991), y, por ende, al menos de forma literal, la misma podría considerarse constitucional. Sin embargo, por las críticas y la clara contradicción antes expuesta, se hace necesario que sobre aquella disposición normativa y las demás que admitan dicha posibilidad, se realice una interpretación sistemática que dé respuesta a este problema que evidencia la presente investigación para aportar una solución normativa que dirima la antinomia.

A partir de allí, se podrían plantear dos tipos de vía de respuesta a la antinomia: 1) una vía de reforma legal y constitucional respecto de la facultad sancionatoria de los partidos

PROBLEMAS DEL PODER SANCIONATORIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL RÉGIMEN DE BANCADAS

34

políticos con relación prohibir las sanciones disciplinarias a los miembros de elección popular, en favor de permitir solo sanciones de tipo pecuniario; o, 2) una vía hermenéutica que sugiera una solución analógica a la dada por la Corte Constitucional en la sentencia en la que se estudió la constitucionalidad de la Ley que otorgaba facultades jurisdiccionales a la Procuraduría, restringiendo la extensión de la facultad sancionatoria hacia otras alternativas como penas pecuniarias, además de establecer la reserva legal para la restricción de derechos políticos de los miembros de elección popular disciplinados por sus bancadas.

Si se optara por la primera propuesta de solución, la reforma al artículo 108 de la Constitución Política de Colombia (1991), debería hacerse, tal como lo señala el artículo 374 de la Carta Política, a través de un acto legislativo ante el Congreso de la República, una Asamblea Constituyente o un referendo. Y, frente a la reforma legal, esta última debería hacerse a través de otra ley orgánica que reforme especialmente el artículo 4 de la Ley 974 de 2005. La finalidad en las dos reformas no sería eliminar la potestad de los partidos de sancionar a sus miembros, sino limitar tal potestad a sanciones que no limiten los derechos políticos como las pecuniarias, otorgando la competencia para aplicar tal tipo de sanciones a un juez ya sea estableciendo algunas faltas como causal de pérdida de investidura o como causales de sanción disciplinaria cuya investigación e imposición de sanción deberá estar sometido a reserva judicial.

Desde el punto de vista práctico, resultaría más sencillo que se optara por reformar la Constitución Política de Colombia (1991), a través de un acto legislativo que debería adelantarse ante el Congreso de la República, pues las demás formas admisibles jurídicamente para reformar la constitución implican mayores trámites, gasto público y un riesgo o temor, en el caso de la

PROBLEMAS DEL PODER SANCIONATORIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL RÉGIMEN DE BANCADAS

35

constituyente, consistente en que se utilice para reformar aspectos distintos al que aquí se discute. Con respecto a la iniciativa del acto legislativo, el artículo 375 de la Constitución Política y el artículo 224 de la Ley 5 de 1992 la otorgan al Gobierno Nacional, a diez (10) congresistas, al veinte por ciento (20%) de los concejales o al veinte por ciento (20%) diputados o a un grupo de ciudadanos que acumulen el cinco por ciento (5%) del censo electoral (Ungar et al, 2008).

Adicionalmente, el procedimiento para que se apruebe el acto legislativo, de acuerdo con lo dispuesto por el inciso 2° del artículo 375 de la Constitución Política de Colombia (1991), y el artículo 224 de la Ley 5 de 1992, exige que se adelante en dos (2) periodos ordinarios y consecutivos. De acuerdo con el artículo 225 de la Ley mencionada, la aprobación debe hacerse en cada una de las Cámaras, en la primera vuelta o periodo por mayoría simple y en la segunda vuelta o periodo por mayoría absoluta. Adicionalmente, en la primera vuelta deberá publicarse el proyecto de acto por el Gobierno Nacional.

Es importante señalar que, en garantía del principio democrático, deberán hacerse cuatro (4) debates en cada Cámara, es decir, el procedimiento legislativo exige que el acto legislativo supere ocho (8) debates en total. Y, tal como lo señala el artículo 227 de la Ley 5 de 1992, las reglas aplicables al procedimiento legislativo ordinario, siempre que no resulten incompatibles, deberán aplicarse al procedimiento legislativo del acto legislativo.

Ahora bien, para reformar el artículo 4 de la Ley 974 de 2005, deberá agotarse el procedimiento de una Ley Orgánica establecido en el artículo 204 y siguientes de la Ley 5° de

PROBLEMAS DEL PODER SANCIONATORIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL RÉGIMEN DE BANCADAS

36

1992, resultando indispensable para su aprobación la votación de la mayoría de las Cámaras y de las comisiones constitucionales.

De esta forma, se plantea que los movimientos o partidos políticos puedan imponer sanciones de tipo pecuniario, como multas previamente fijadas en sus estatutos, de acuerdo con la gravedad de la falta, anotaciones en la hoja de vida del miembro sancionado, retiro del aval en las próximas elecciones u otro tipo de sanciones que afecten al miembro infractor pero no sus derechos políticos, Pues, a través de este tipo de sanciones alternativas sería posible resolver la antinomia y los conflictos jurídicos con los precedentes jurisprudenciales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, además de todo el debate político que implica que se haya eliminado sin una discusión más amplia el concepto de representación política individual que hace parte también de la identidad política del ordenamiento jurídico colombiano.

Con esta primera propuesta de solución, se zanjaría el debate jurídico, se eliminaría la contradicción advertida y se restringiría definitivamente la posibilidad para los movimientos y partidos políticos de limitar directamente los derechos políticos de sus miembros a través del ejercicio de la potestad sancionatoria, garantizando un ejercicio constitucional y convencional de dicha facultad. Sin embargo, es claro que en la práctica esta solución requiere un debate no solo jurídico sino también político, el interés de quienes tienen la iniciativa para presentar el proyecto de acto legislativo y las mayorías simples y absolutas en el Congreso de la República para su aprobación.

Es precisamente por los retos mencionados que se hace necesario plantear una segunda propuesta de solución que implique menos dificultades desde el punto de vista político con

PROBLEMAS DEL PODER SANCIONATORIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL RÉGIMEN DE BANCADAS

37

algunos retos desde el punto de vista jurídico para el intérprete de las normas constitucionales y legales, a la luz del bloque de constitucionalidad del que hacen parte, tanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1978), y el precedente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Así las cosas, esta segunda vía de solución hermenéutica consistiría en que la Corte Constitucional en sede de revisión o de constitucionalidad, realice una interpretación sistemática de los artículos constitucionales y legales que regulan la potestad sancionatoria en el régimen de bancadas, donde restrinja la facultad sancionatoria de los partidos políticos en favor de permitir sanciones de tipo pecuniario y otros, que no restrinjan sus derechos políticos. Así mismo, estableciendo la reserva judicial definitiva para que las sanciones de la facultad disciplinaria queden en firme y ejecutoriadas.

De esta forma, los movimientos o partidos políticos podrían imponer sanciones de tipo pecuniario, como multas previamente fijadas en sus estatutos, de acuerdo con la gravedad de la falta, anotaciones en la hoja de vida del miembro sancionado, retiro del aval en las próximas elecciones u otro tipo de sanciones que afecten al miembro infractor pero no sus derechos políticos, o incluir la reserva legal en esta facultad, o establecer ambas opciones vía interpretación sistemática y restrictiva de las disposiciones normativas que regulan la facultad disciplinaria de los partidos políticos. En este sentido, esta vía puede ser un camino menos costoso en la que se podría abrir un debate hermenéutico amplio de dicha facultad analizada, con el objetivo de resolver la antinomia que se evidencia en el presente trabajo.

PROBLEMAS DEL PODER SANCIONATORIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL RÉGIMEN DE BANCADAS

38

Lista de Referencias

Acto legislativo 01/09, julio 14, 2009. Diario Oficial. [D.O.]: 47.410. (Colombia). Obtenido el 21 de septiembre de 2024.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=36844>

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, noviembre 1, 2022. M. P.: H. Andrade. No. 25000-23-15-000-2022-00907-01. (Colombia). Obtenido el 21 de septiembre de 2024.

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=127203&dt=S>

Constitución política de Colombia [Const. P.]. (1991). (Colombia). Obtenido el 21 de septiembre de 2024.

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Convención Americana sobre Derechos Humanos. (1978, 11 de febrero). *Pacto de San José*. D. O. No. 9460. (Colombia). Obtenido el 21 de septiembre de 2024.

https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

Corte Constitucional [C.C.], julio 6, 2006. M.P: A. Tafur. Sentencia T-510/06. (Colombia). Obtenido el 21 de septiembre de 2024.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/T-510-06.htm>

Corte Constitucional [C.C.], diciembre 12, 2023. M.P: A. Lizarazo. Sentencia T-553 /23. (Colombia). Obtenido el 21 de septiembre de 2024.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/T-553-23.htm>

PROBLEMAS DEL PODER SANCIONATORIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL RÉGIMEN DE BANCADAS

39

Corte Constitucional [C.C.], febrero 16, 2023. M.P: J. Reyes y J. Cortes. Sentencia C-030/23.

(Colombia). Obtenido el 21 de septiembre de 2024.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/C-030-23.htm>

Corte Constitucional [C.C.], mayo 20, 2021. M.P: C. Pardo. Sentencia C-146/21. (Colombia).

Obtenido el 21 de septiembre de 2024.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/C-146-21.htm>

Corte Interamericana de los Derechos Humanos [CIDH]. (2020, 8 de julio). *Caso Petro Urrego*

Vs. Colombia. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_406_esp.pdf

Corte Interamericana de los Derechos Humanos [CIDH]. (2011, 1 de septiembre). *Caso de López*

Mendoza vs Venezuela. https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf

Ibarra, J. (2015). Funcionamiento de la ley de bancadas: reconocimiento de su función y control.

[Tesis de pregrado, Universidad Libre]. Repositorio Institucional.

<https://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/16535>

Ley 2094/21, junio 29, 2021. Diario Oficial. [D.O.]: 51720. (Colombia). Obtenido el 21 de septiembre de 2024.

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2094_2021.html

Ley 130/94, marzo 23, 1994. Diario Oficial. [D.O.]: 41.280. (Colombia). Obtenido el 21 de septiembre de 2024.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4814>

PROBLEMAS DEL PODER SANCIONATORIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL RÉGIMEN DE BANCADAS

40

Ley 1475/11, julio 14, 2011. Diario Oficial. [D.O.]: 48130. (Colombia). Obtenido el 21 de septiembre de 2024.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43332>

Ley 1495/11, diciembre 29, 2011. Diario Oficial. [D.O.]: 48297. (Colombia). Obtenido el 21 de septiembre de 2024. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1682301>

Ley 5/92, junio 17, 1992. Diario Oficial. [D.O.]: 52.908. (Colombia). Obtenido el 21 de septiembre de 2024.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0005_1992.html

Ley 974/05, julio 22, 2005. Diario Oficial. [D.O.]: 45.980. (Colombia). Obtenido el 21 de septiembre de 2024.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=17164>

Partido Conservador Colombiano. (2024, noviembre 6). *Auto de Trámite No. 003-2024:*

Niega archivo y decreta suspensión provisional en proceso disciplinario interno.

Veeduría Nacional del Partido Conservador Colombiano. Documento interno.

Padrón, F. (2015). *El concepto y función de las bancadas: las transformaciones de la representación política*. Ed: Universidad Externado de Colombia.

- Roll, D. (2002). *Partidos políticos y Congreso: élites políticas y mayorías parlamentarias en Colombia en la década de los noventa*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer y Universidad Nacional de Colombia.

**PROBLEMAS DEL PODER SANCIONATORIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN
EL RÉGIMEN DE BANCADAS**

41

- Roll, D., & Rojas, Z. (2018). Mitos sobre los partidos políticos. En D. Roll (Coord.), *¡Reforma política ya! Organización electoral, financiación y partidos* (pp. 55–86). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ungar, E., Londoño, J., Nieto, M., Vargas, G., Robledo, J., Manzur, J., Rivera, G., García, C. y Cristo, J. (2008). *Las bancadas en el Congreso: ley y praxis*. [Tesis de pregrado, Universidad de los Andes]. Repositorio institucional <http://hdl.handle.net/1992/56017>