Relatoría

Título del evento	Doble militancia: modalidades, consecuencias y desafíos para la representación política.
Fecha del evento	28 de octubre de 2026.
Moderadora	Floralba Padrón Pardo.

Ponente invitado:

Dra. Rocío Araujo Oñate, exconsejera de Estado e integrante de la Sección Quinta del Consejo de Estado, quien hasta hace poco se desempeñó como Vicerrectora Académica de la Universidad del Rosario.

Temas abordados en la presentación:

La décima octava sesión de la Cátedra Carlos Restrepo Piedrahita se desarrolló en el marco de la Semana de la Democracia de la Registraduría Nacional del Estado Civil, jornada de reflexión convocada por el Registrador Nacional, Dr. Hernán Penagos, sobre la importancia de cuidar y fortalecer el régimen democrático colombiano. La Dra. Floralba Padrón Pardo dio apertura a la sesión presentando a la Dra. Rocío Araujo Oñate, quien abordó una de las instituciones que mayor controversia ha generado en el campo de las candidaturas en el país: la prohibición de la doble militancia. La ponente se propuso rememorar el origen de la figura, las razones por las cuales existe en el ordenamiento colombiano y los fundamentos que la mantienen en una posición jurídica consolidada en la Sección Quinta del Consejo de Estado, advirtiendo desde el inicio que, pese a los interesantes argumentos que se han planteado para generar excepciones, por regla general estas no existen.

1. Marco normativo y finalidades constitucionales de la prohibición

La prohibición encuentra su fundamento en el artículo 107 de la Constitución Política, fortalecido por las reformas introducidas mediante los Actos Legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009, y que se inscribe dentro del marco de la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos. Según los antecedentes de estas reformas, la figura persigue tres objetivos: promover la disciplina partidista, fortalecer la transparencia electoral y garantizar la legitimidad del sistema democrático.

En ese sentido, la Doctora definió la doble militancia como una prohibición constitucional y legal estatutaria que impide a un ciudadano pertenecer, inscribirse, apoyar o participar simultáneamente en más de un partido o movimiento político. Precisó que la jurisprudencia constitucional y la del Consejo de Estado han reconocido la figura como un instrumento indispensable para garantizar: (i) la representatividad democrática de los elegidos, a partir de una vocación de pertenencia al partido; (ii) el funcionamiento del régimen de bancadas; (iii) la vigencia de un programa de acción política; y (iv) la racionalización de la actividad legislativa. Sobre la relación entre la prohibición y el régimen de bancadas, recomendó la lectura de la sentencia C-490 de 2011, con ponencia del magistrado Luis Ernesto Vargas Silva.

La ponente destacó que, a partir de la reforma de 2009, la prohibición trasciende el ámbito de la regulación interna de los partidos para desplegar sus efectos en el adecuado y racional funcionamiento de los órganos de representación popular. Recae sobre los miembros del Congreso, las asambleas departamentales, los concejos distritales y municipales y las juntas administradoras locales, así como sobre los elegidos en cargos uninominales. Bajo esta lógica, la denominada *electoral volatility* denota en el elegido una falta de firmeza ideológica, un exceso de pragmatismo y la anteposición de los intereses personales sobre el programa del partido que lo llevó al cargo.

2. Contexto histórico: del personalismo político a las reformas de 2003 y 2009

La Dra. Araujo Oñate recordó que, antes de 1991, y según consta en las gacetas constitucionales, los candidatos sostenían una relación eminentemente personalista con la ciudadanía, lo que hizo del transfuguismo político una práctica común. El vínculo del candidato con el partido se reducía a la obtención del aval, sin lealtad alguna con su ideología, lo que derivó en una falta de representatividad democrática del elegido: su elección obedecía a favores clientelistas.

A partir de allí, la ponente distinguió varias etapas. En la primera, hasta 1993, se subrayaba la autonomía de las agrupaciones políticas para fijar en sus estatutos las reglas de su funcionamiento; para su estudio recomendó la sentencia C-089 de 1994. En la segunda, hacia 1994, se evidenció una crisis de representatividad generada por el personalismo y, sobre todo, por la influencia de grupos armados irregulares y del crimen organizado en las

decisiones de los partidos. Este debilitamiento motivó la expedición del Acto Legislativo 01 de 2003, en el que se origina la prohibición de la doble militancia junto con las listas únicas avaladas por el partido, la cifra repartidora, los umbrales mínimos para la personería jurídica y el régimen de bancadas.

Sin embargo, ante la persistencia de la cooptación de los partidos por grupos armados ilegales y el crimen organizado, fue necesario expedir el Acto Legislativo 01 de 2009, aún más drástico. Esta reforma impuso condiciones más estrictas para la conformación de partidos, estableció sanciones severas a los actos de indisciplina, reforzó la prohibición de la doble militancia, impidió el ingreso de candidatos con vínculos con grupos armados ilegales y creó un régimen preventivo y sancionatorio para candidatos, elegidos y partidos. A ello se suma la figura de la silla vacía del artículo 134 de la Constitución.

La ponente formuló una crítica sobre el incumplimiento de estos mandatos. Según el artículo 107, la militancia se establece con la inscripción del ciudadano ante la organización política conforme al sistema de identificación y registro que se adopte; no obstante, algunos partidos ni siquiera tienen bases de datos de sus militantes, ni las han inscrito ante el Consejo Nacional Electoral, lo que califica como una falla protuberante desatendida desde 2009. Las consecuencias son la proliferación de partidos sin ideologías claras, el transfuguismo, la manipulación del electorado y la creación de "microempresas electorales" centradas únicamente en la obtención de votos, fenómenos que debilitan la confianza ciudadana en las instituciones. Por ello, frente a quienes afirman que la jurisprudencia de la Sección Quinta es demasiado estricta, la ponente planteó la pregunta de fondo: ¿qué clase de democracia queremos y cuáles son los valores que protege la Constitución? Recalcó que la redacción del artículo 107 no deja margen de interpretación: *"en ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político"*.

3. La doble militancia como infracción objetiva en el contencioso de nulidad electoral

La Dra. Araujo Oñate señaló que, en el punto de la existencia de la doble militancia y de los valores a proteger, no hay diferencias entre la jurisprudencia de la Sección Quinta y la de la Corte Constitucional, que ha avalado la figura tanto en el control abstracto de las leyes estatutarias como en el control concreto. La ponente subrayó que la nulidad electoral aplica un juicio objetivo y no subjetivo: su propósito es retirar del ordenamiento el acto de elección, nombramiento o llamamiento, en los términos del artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, sin pretensiones de restablecimiento de derechos.

En consecuencia, la doble militancia, prevista como causal en el artículo 275, numeral 8, de la Ley 1437 de 2011, ha sido entendida por una jurisprudencia unánime, al menos hasta 2023, como una infracción objetiva, en la que no es necesario demostrar la intención, mala fe o buena fe del político; basta comprobar el hecho de haber militado o apoyado a otra agrupación sin cumplir los plazos de renuncia. Según explicó, la figura se estructura a partir de tres elementos: el subjetivo (la calidad del actor), el objetivo (la conducta de apoyo o pertenencia simultánea) y el temporal.

Advirtió, no obstante, que en algunos fallos recientes se ha alterado esa constatación objetiva. Como ejemplo citó el caso del gobernador de Boyacá, Carlos Amaya, acusado de apoyar a un candidato al concejo de otro partido que vestía una camiseta del color de su colectividad. Aunque las pruebas conducían a concluir que la conducta no se subsumía en ninguna modalidad de apoyo, la sentencia añadió que el gobernador había sido engañado, un ingrediente subjetivo que, a juicio de la ponente, resulta ajeno al análisis y hace perder robustez a la decisión.

4. Hitos jurisprudenciales frente a las excepciones alegadas

La ponente expuso los principales argumentos con los que se ha intentado modular la rigidez del criterio objetivo y la respuesta que les ha dado la jurisprudencia:

Expulsión del partido. En el caso del entonces senador Roy Barreras, la defensa alegó que no podía reprocharse la ruptura del deber de fidelidad cuando fue la propia colectividad la que expulsó al militante. En sentencia del 4 de mayo de 2023, el Consejo de Estado declaró la nulidad de la elección y sostuvo que la expulsión es un acto intrapartidista y no una excepción legal: la única excepción prevista en la Constitución y en la Ley 1475 de 2011 es la disolución del partido o la pérdida de su personería jurídica por causas ajenas a sanciones. El expulsado que desee aspirar por otro partido debe renunciar a su curul al menos doce meses antes del primer día de

inscripciones, pues admitir lo contrario permitiría pactar simulaciones disciplinarias para evadir el término de renuncia.

Disidencias internas y objeción de conciencia. En la sentencia del 20 de mayo de 2021, relativa a diputados de Antioquia, se alegó el derecho a objetar el apoyo al candidato impuesto por las directivas. El Consejo de Estado precisó que la objeción consiste en una negativa pasiva: el militante puede abstenerse de hacer campaña o votar por el candidato de su partido, pero no puede usar su conciencia como licencia o carta blanca para apoyar activamente a un candidato de otra colectividad. En la misma línea, las "cartas de libertad" emitidas por los partidos son contrarias a la Constitución cuando la colectividad tiene candidatos propios, criterio avalado por la Corte Constitucional con ponencia del magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar.

Coaliciones. En los casos del alcalde de Girón y del gobernador de La Guajira, Nemesio Roys, se discutió si los candidatos de partidos coaligados podían apoyar a candidatos de otros partidos de la coalición. En la sentencia SU-213, con ponencia de la magistrada Cristina Pardo Schlesinger, la Corte Constitucional concluyó que, en virtud del artículo 107 superior y de los artículos 2 y 29 de la Ley 1475 de 2011, los candidatos avalados deben apoyar a los candidatos de su propio partido y no a los de los partidos coaligados, pues no existe excepción alguna para estos casos.

Calidad de directivo. La sentencia de unificación SU-245 de 2025, con ponencia del magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar, avaló la línea del Consejo de Estado sobre la calidad de directivo como sujeto de la prohibición. La ponente reconstruyó la evolución de esa línea: en sentencia del 29 de septiembre de 2016, con ponencia del magistrado Alberto Yepes Barreiro, se concluyó que la calidad de directivo no se restringe al ámbito nacional y alcanza a los directivos territoriales; en sentencia del 13 de enero de 2017 se exigió la inscripción ante el Consejo Nacional Electoral; y a partir de la sentencia del 29 de abril de 2021, con ponencia del magistrado Carlos Enrique Moreno Rubio, reiterada en la del 9 de septiembre de 2021, con ponencia de la Dra. Araujo Oñate, y en la del 28 de noviembre de 2024, con ponencia de la magistrada Gloria María Gómez Montoya, se precisó que el registro ante el CNE es un elemento de eficacia y oponibilidad frente a terceros, y no de existencia de la calidad de directivo, de modo que prevalece la decisión de la organización política.

5. La revocatoria de inscripción de candidaturas y la ausencia de juez

La Dra. Araujo Oñate explicó que la jurisprudencia también ha avalado la revocatoria de la inscripción de candidaturas por parte del Consejo Nacional Electoral por doble militancia, con base en el artículo 31 de la Ley 1475 de 2011, siempre que exista plena prueba, como lo exige la Constitución, y hasta un mes antes de la fecha de la votación. Por ello, ante cualquier duda, el CNE debe mantener la inscripción para favorecer el derecho político. Insistió en que el Consejo Nacional Electoral no es juez, sino una autoridad administrativa encargada de revisar los actos de inscripción.

En este punto, la ponente reconoció que falta un juez para controlar los actos que revocan la inscripción de candidaturas, pero se apartó de la propuesta de crear un tribunal electoral, por el riesgo de crear un "monstruo de mil cabezas". En su lugar, propuso cambiar el origen de los magistrados del Consejo Nacional Electoral e instaurar un amparo electoral, a manera de medida cautelar, para revisar la revocatoria de las inscripciones, inspirado en las medidas cautelares frente a actos administrativos de los regímenes español y argentino.

6. Modalidades de la doble militancia y casos emblemáticos

Finalmente, la ponente presentó las modalidades identificadas por el Consejo de Estado:

Pertenencia simultánea: la inscripción o afiliación formal a dos o más partidos al mismo tiempo, como ocurrió en el caso de un alcalde en el Vaupés que confesó en su testimonio estar inscrito en dos partidos en la misma fecha, y en el caso del senador César Augusto Pachón Achury, decidido el 10 de agosto de 2023 con ponencia del magistrado Luis Alberto Álvarez Parra.

Apoyo a candidatos ajenos: la modalidad más conocida, en la que un militante, directivo o candidato respalda públicamente a aspirantes de un partido o coalición distinta a la que lo avaló.

Inscripción en procesos distintos: la participación en consultas o procesos de selección de candidatos de otro partido sin haber renunciado a tiempo a la colectividad anterior, como en el caso de Ángela María Robledo.
Incumplimiento en coaliciones: cuando los integrantes de una coalición actúan en contradicción con los acuerdos conjuntos o apoyan fuerzas por fuera del pacto.

Sobre el caso Pachón, relató que, tras decretarse la suspensión provisional del acto electoral con base en un video ampliamente difundido que no fue tachado, el demandante solicitó el retiro de la demanda y el desistimiento de las pretensiones, coadyuvado por el propio demandado. Mediante auto unipersonal, la ponente negó la solicitud, decisión que fue respaldada posteriormente en sede de tutela y por la Corte Constitucional. Asimismo, recordó que en el caso del gobernador de La Guajira decretó pruebas de oficio adicionales que resultaron determinantes para la nulidad y que, en muchos otros casos, analizada la prueba con detalle, no hubo lugar a declarar la doble militancia.

Preguntas realizadas por el público

- ¿Frente a la percepción de que los mecanismos de control se vuelven dilatorios o ineficaces, ¿usted apostaría por una reforma que los regule de manera mucho más estricta para forzar su eficiencia, o es preferible articularlos de forma más laxa y complementaria con el dinamismo del control social?
- ¿Cómo se explica y justifica dogmáticamente la mezcla de estas figuras en un sistema presidencialista como el nuestro?
- ¿Considera que un fortalecimiento efectivo de los mecanismos institucionales de control político lograría cimentar una mejor cultura política ciudadana y aumentar la percepción de legitimidad de las instituciones?
- ¿Existe alguna estadística o medición que acredite cómo se ejerce la transparencia como forma de control social en Colombia?
- En el debate conceptual del control político, ¿cómo diferenciar correctamente la *responsabilidad política* de la *responsabilidad jurídica*? ¿No es un error exigir la comprobación de faltas legales (debido proceso) en una moción de censura, cuando su verdadera naturaleza es apartar a un funcionario simplemente por indignidad o pérdida de confianza política?
- ¿Considera que transitar hacia un diseño más parlamentarista donde los partidos tengan un control real sobre la permanencia del gobierno se acomodaría bien al sistema colombiano para mejorar el control, o terminaría estimulando nuestros defectos representativos?
- Respecto al juzgamiento de altos funcionarios del Estado en el Congreso, ¿considera que se trata de un control político disfrazado de función judicial? ¿Son aplicables allí las mismas variables del control político ordinario?
- ¿Tenemos herramientas de control político y funcionan, tenemos las herramientas y no funcionan, o simplemente carecemos de verdaderas herramientas de control?
- ¿No cree que la moción de censura a nivel nacional nació "muerta" debido al declive de la identidad de los partidos políticos y al peso del clientelismo? Ante la ineficacia del Congreso, ¿se podría afirmar que el verdadero control político ha migrado hacia el control social impulsado por las ciudadanías en redes sociales?
- ¿Cuál es su reflexión frente a la convergencia actual entre el control social, el control político y los medios de comunicación, especialmente al observar que ejercer control político o social se ha convertido en una plataforma directa para la elección popular?
- ¿Qué tanto de cierto hay en la queja del Ejecutivo de que el control político "no deja trabajar" a los ministros, y qué tanto es una excusa para evadir el escrutinio? ¿Cómo lograr que el control territorial sea eficaz frente a la naturaleza administrativa de concejos y asambleas, considerando la falta de inviolabilidad y el riesgo disciplinario para sus miembros? Además, ¿cómo se deben compatibilizar los derechos fundamentales como el buen nombre y el debido proceso con el ejercicio del control político institucional?

Conclusiones del evento:

- El éxito y la eficacia de los mecanismos de control político en un régimen presidencialista no deben medirse cuantitativamente por el número de mociones de censura aprobadas o ministros destituidos sino en el cumplimiento de sus funciones *informativas, críticas y de orientación* como una plataforma inmejorable para

visibilizar problemas de interés nacional, obligar al Ejecutivo a rendir cuentas públicas, construir consensos y ajustar la dirección política del Estado.

- Es imperativo establecer una línea divisoria clara entre la *responsabilidad jurídica* (el incumplimiento reglado del cargo) y la *responsabilidad política* (la pérdida de confianza institucional o el juicio de conveniencia), especialmente para las regiones un modelo de "control político-administrativo" proporcionado a la autonomía real del servidor.
- La dinámica democrática contemporánea demuestra que el control institucional ejercido por el legislativo se alimenta del control social ciudadano, hoy potenciado por las plataformas digitales y las redes sociales. La presión social es hoy un catalizador determinante que complementa las herramientas del Congreso, obligando a las instituciones a ser más transparentes y responsivas ante sus representados.

Sentencias e instrumentos a las que se hacen referencia:

- Constitución Política de Colombia, Artículos 40, 107, 134 y 265. 4 de julio de 1991.
- Acto Legislativo 01 de 2003.
- Acto Legislativo 01 de 2009.
- Ley Estatutaria 130 de 1994.
- Ley Estatutaria 1475 de 2011.
- Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículos 125, 139 y 275. 18 de enero de 2011.
- Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 1994.
- Corte Constitucional, Sentencia C-490 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
- Corte Constitucional, Sentencia SU-213 [año por verificar], M.P. Cristina Pardo Schlesinger.
- Corte Constitucional, Sentencia SU-245 de 2025, M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.
- Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 29 de septiembre de 2016, C.P. Alberto Yepes Barreiro.
- Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 13 de enero de 2017.
- Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 29 de abril de 2021, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.
- Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 20 de mayo de 2021 (diputados de Antioquia).
- Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 9 de septiembre de 2021, C.P. Rocío Araujo Oñate.
- Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 4 de mayo de 2023 (nulidad de la elección del senador Roy Barreras).
- Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 10 de agosto de 2023, C.P. Luis Alberto Álvarez Parra (caso César Augusto Pachón Achury).
- Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 28 de noviembre de 2024, C.P. Gloria María Gómez Montoya.

Monitora a cargo de la relatoría:	María Alejandra Martínez Roa.