Relatoría

Título del evento	Doble militancia: modalidades, consecuencias y desafíos para la representación política.
Fecha del evento	11 de noviembre de 2026.
Moderadora	Floralba Padrón Pardo.

Ponente invitado:

Dr. Pedro Pablo Vanegas Gil, presidente y Magistrado de la Sección Quinta del Consejo de Estado. Es profesor e investigador del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia.

Temas abordados en la presentación:

Con la décima novena sesión de la Cátedra Carlos Restrepo Piedrahita se clausuró el año académico 2026, dedicado a la democracia. La Dra. Floralba Padrón Pardo presentó al Dr. Pedro Pablo Vanegas Gil, quien expuso su capítulo "Alianzas o coaliciones electorales en el procedimiento electoral colombiano: de la estrategia electoral a los problemas constitucionales", publicado en el libro *Inventario de problemas constitucionales*. La moderadora recordó que el tema daba continuidad a las sesiones del Registrador Nacional, quien señaló la tensión entre la doble militancia y las coaliciones, y de la exconsejera Rocío Araujo Oñate, quien no encontraba contradicción entre ambas figuras.

1. El procedimiento electoral y la paradoja institucional colombiana

Partiendo de la máxima de Ortega y Gasset según la cual la salud de las democracias depende del procedimiento electoral, el ponente sostuvo que la postulación de candidatos no es un trámite administrativo, sino el engranaje que articula la voluntad popular con el ejercicio del poder político. Advirtió que en Colombia existe lo que el profesor Augusto Hernández Becerra denominó un superávit constitucional y un déficit legislativo en materia electoral: ante la inactividad del Congreso, la Constitución se ha llenado de reglas operativas cuyos vacíos termina colmando el juez. Así, las coaliciones pasaron de ser una táctica de campaña a un laberinto de problemas constitucionales, que comprende la eficacia directa de las normas superiores, el cálculo de topes, el régimen de personería jurídica, la actuación de bancadas y los contornos sancionatorios de la doble militancia.

Precisó que, desde la ciencia política, las alianzas son acuerdos previos para presentar una candidatura conjunta, mientras que las coaliciones surgen después de la elección, como las coaliciones de gobierno; sin embargo, el derecho electoral colombiano usa ambos términos como sinónimos.

Señaló además que, frente a las críticas a las alianzas entre contradictores ideológicos, la doctrina del presidencialismo de coalición destaca su utilidad para atenuar la fragmentación partidista, siempre que se traduzcan en compromisos. De lo contrario, las alianzas se disuelven al cerrar las urnas y dejan tras de sí múltiples litigios electorales. Agregó que, aunque el Estatuto de la Oposición ya utiliza la categoría de coalición de gobierno, en el derecho electoral sustantivo que rige la postulación ambos términos se emplean indistintamente, por lo que en su exposición se refirió a ellos como coaliciones electorales.

2. Evolución normativa de las coaliciones

- Reconocimiento tácito (1991-2002): ni la Constitución ni la Ley 130 de 1994 las previeron expresamente, pero el Consejo de Estado las admitió con base en la libertad de los partidos. El artículo 13 de la Ley 130 de 1994 mencionó la posibilidad de "formar coaliciones" para la distribución de aportes estatales, norma que más adelante resultaría decisiva para la jurisprudencia electoral.
- Menciones expresas (2002-2009): el Acto Legislativo 02 de 2002, a propósito de las faltas absolutas de alcaldes y gobernadores; el Reglamento 01 de 2003 del CNE, que autorizó alianzas para alcaldías y gobernaciones y fue avalado en la sentencia C-1081 de 2005, con ponencia del magistrado Marco Gerardo Monroy Cabra, según la cual el reglamento tenía contenido estatutario y las alianzas no vulneraban la regla de listas únicas, sino que respondían al propósito de la reforma de agrupar fuerzas políticas; la Ley 996 de 2005, para candidaturas presidenciales, y el Acto Legislativo 01 de 2009.

- **Consagración sistemática (2011):** el **artículo 29 de la Ley 1475 de 2011** reguló las coaliciones solo para cargos uninominales (alcaldes, gobernadores y Presidente de la República), y precisó que sus socios podían ser partidos y movimientos con personería jurídica, entre ellos o con grupos significativos de ciudadanos.
- **Salto determinante (2015):** el **Acto Legislativo 02 de 2015** las extendió a corporaciones públicas. El **artículo 262 constitucional** permite presentar listas en coalición a los partidos con personería jurídica que sumados hayan obtenido hasta el 15% de los votos válidos de la circunscripción, con el fin de proteger a los partidos minoritarios, que difícilmente podrían superar por sí solos un umbral que hoy puede exceder el medio millón de votos, y de evitar que los partidos grandes se coligaran para concentrar la representación.

3. El inventario de problemas constitucionales

Aplicación directa. La primera vez que se aplicó la reforma fue en las elecciones al Congreso de 2018, cuando la organización electoral cuestionó la inscripción de la denominada Lista de la Decencia, pues el inciso inicia con la expresión "la ley regulará" y no existía desarrollo legal. Tras un debate que pasó por la acción de tutela, en sentencia del 13 de diciembre de 2018, con ponencia de la Dra. Rocío Araujo Oñate, la Sección Quinta concluyó que contiene normas autosuficientes que no requieren desarrollo legal, lo que confirma que la Constitución se ha convertido en un pequeño código electoral.

Cálculo del tope del 15%. La Sección Quinta adoptó la tesis de la doble coincidencia: debe tomarse la votación anterior de la misma circunscripción y la misma corporación, y no basta con que dos corporaciones se elijan en la misma circunscripción territorial. Así, para una lista en coalición a una asamblea departamental en 2027, deberá tomarse la votación de la asamblea de 2023 y no la de la Cámara de Representantes de 2026. Con este criterio se negaron buena parte de las demandas de 2022 contra los elegidos del Pacto Histórico, que pretendían calcular el tope con votaciones de otra corporación.

Cambio de socios. Cuando los partidos se coligan con socios distintos en la siguiente elección, no existe regla para atribuirles la votación previa. El problema se hizo evidente cuando la coalición Pacto Histórico superó el 15% en el Senado en 2022, lo que impedía a sus integrantes volver a coligarse. En sentencia del 9 de octubre de 2025, con ponencia del Dr. Vanegas Gil, la Sección Quinta descartó soluciones sin respaldo normativo, como repartir los votos en partes iguales o en proporción a los candidatos, a los elegidos o al voto preferente, y aplicó por analogía el artículo 13 de la Ley 130 de 1994: los votos se atribuyen según el porcentaje que cada partido pactó para la distribución de los aportes estatales, criterio objetivo que respeta la autonomía partidista. Mientras el Congreso no expida una regla específica, este pacto financiero sirve de solución. Siguen abiertos los casos en que una coalición se transforma en partido o en que los partidos se fusionan o se escinden.

Personería jurídica. El artículo 262 exige que los socios tengan personería jurídica, la cual, según el artículo 108, depende por regla general de obtener el 3% de los votos válidos en Senado o Cámara. La Sección Quinta respaldó que el CNE mantuviera la personería de los partidos minoritarios que superaron el umbral con una lista conjunta, y ha sostenido que las coaliciones al Congreso sirven para conservar la personería jurídica de los partidos coligados, pero no para adquirirla por primera vez. El ponente cuestionó la sentencia SU-175 de 2025, en la que la Corte Constitucional amparó los derechos de un movimiento sin personería jurídica que había integrado una coalición y pretendía obtenerla a partir de sus resultados. A su juicio, la Corte se apartó de esta línea (movimiento En Marcha) al distinguir entre integrar una coalición y presentar una lista, distinción que, a su juicio, no resulta comprensible a la luz del texto constitucional.

Doble militancia. La candidatura en coalición no equivale a una multiafiliación: el candidato declara en la inscripción su partido de origen, criterio aplicado al resolver la demanda contra la elección del presidente Santos y del vicepresidente Vargas Lleras, pues asistir como invitado a la convención de otro partido no implica militar en él. En sentido inverso, el Consejo de Estado anuló la designación de Vargas Lleras como ministro delegatario, porque la filiación no cambia por haber sido candidato de coalición.

La mayor dificultad está en la modalidad de apoyo, pues el candidato de coalición no puede apoyar las listas separadas que los partidos que lo respaldan suelen presentar al concejo o a la asamblea, situación que se agravará en 2027, cuando se elegirán autoridades en más de mil cien municipios con socios distintos según el cargo. Un proyecto de ley busca excluir de esta modalidad a las coaliciones, pero no regiría para 2027.

6. Bancadas. La coalición no forma bancada, pues esta la integran los elegidos de un mismo partido, y el régimen disciplinario frente a quien se aparte de ella sigue a cargo de los estatutos del partido de origen, pues cada socio conserva su identidad. Como ejemplo, recordó que uno de los elegidos por la Lista de la Decencia se separó de sus socios para sumarse a la coalición de gobierno, sin que la coalición electoral pudiera sancionarlo.

El ponente concluyó que la inactividad del Congreso ha convertido la Constitución en un código electoral rígido y ha trasladado al Consejo de Estado la tarea de colmar sus lagunas, pero que, si bien la Sección Quinta ha actuado con solvencia para tutelar los derechos políticos y dar estabilidad al sistema, la certidumbre de una democracia no puede descansar indefinidamente en el activismo judicial

Preguntas realizadas por el público

- ¿Cómo debe entenderse y exigirse el deber de lealtad de los elegidos mediante alianzas cuando surgen diferencias entre su partido de origen y los demás socios? ¿Prevalece el partido de origen o el acuerdo de coalición genera obligaciones de lealtad compartidas?
- Dado que buena parte del régimen de las coaliciones se ha construido por vía jurisprudencial, ¿ofrece la regulación actual suficiente claridad o sería conveniente una regulación estatutaria más integral?
- ¿Pueden las coaliciones convertirse en un mecanismo para que partidos con escaso respaldo electoral mantengan artificialmente su personería jurídica sin demostrar una verdadera capacidad de representación?
- ¿El tope del 15% es una figura autóctona colombiana o tiene antecedentes en el derecho comparado?
- Si la autoridad electoral calcula el 15% al inscribir la lista y, conocidos los resultados, un competidor alega un error en el cálculo, ¿cómo se resuelve en Colombia?
- ¿Qué ocurre con la doble militancia cuando un militante alega falta de democracia interna en su partido para aspirar por otro?

Conclusiones del evento:

- La falta de desarrollo legal convirtió esta estrategia política en un inventario de problemas constitucionales que la Sección Quinta del Consejo de Estado ha resuelto por vía jurisprudencial: la aplicación directa del artículo 262, la doble coincidencia de circunscripción y corporación para calcular el tope del 15%, la atribución de votos según el pacto de distribución de aportes estatales y la regla según la cual las coaliciones permiten conservar la personería jurídica, pero no adquirirla.
- La compatibilidad entre las coaliciones y la prohibición de la doble militancia es el punto más problemático del régimen, especialmente en la modalidad de apoyo y de cara a las elecciones territoriales de 2027.
- El régimen electoral colombiano adolece de un desequilibrio estructural: la inactividad del Congreso ha convertido la Constitución en un pequeño código electoral, rígido y complejo, y ha trasladado al juez la carga de colmar sus lagunas. Aunque las elecciones se siguen realizando con el Código Electoral de 1986 y la labor de la Sección Quinta ha brindado estabilidad al sistema, la certidumbre de una democracia no puede descansar indefinidamente en la creación jurisprudencial.

Sentencias e instrumentos a las que se hacen referencia:

- Constitución Política de Colombia, Artículos 107, 108 y 262. 4 de julio de 1991.
- Acto Legislativo 02 de 2002 (Congreso de la República de Colombia).
- Acto Legislativo 01 de 2003 (Congreso de la República de Colombia). 3 de julio de 2003.
- Acto Legislativo 01 de 2009 (Congreso de la República de Colombia). 14 de julio de 2009.
- Acto Legislativo 02 de 2015 (Congreso de la República de Colombia). 1 de julio de 2015.
- Ley Estatutaria 130 de 1994 (Congreso de la República de Colombia), Artículo 13. 23 de marzo de 1994.

- Ley Estatutaria 996 de 2005 (Congreso de la República de Colombia). 24 de noviembre de 2005. - Ley Estatutaria 1475 de 2011 (Congreso de la República de Colombia), Artículos 2 y 29. 14 de julio de 2011. - Consejo Nacional Electoral, Reglamento 01 de 2003, Artículo 5. - Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-1081 de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. - Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-175 de 2025. - Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 13 de diciembre de 2018, C.P. Rocío Araujo Oñate. - Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 9 de octubre de 2025, C.P. Pedro Pablo Vanegas Gil. - Corte IDH, Caso Castañeda Gutman vs. México, 6 de agosto de 2008.	
Monitora a cargo de la relatoría:	María Alejandra Martínez Roa.