

Doble militancia en la modalidad de apoyo y gobernabilidad en Colombia: efectos del ejercicio de la justicia electoral por tribunales no especializados

Por:
Camilo Alipios Cruz Merchán¹
Carlos Arturo Duarte Martínez²

Introducción

La prohibición de apoyo es una de las cinco modalidades de la doble militancia, figura jurídica de Derecho electoral colombiano que regula la vida partidista y electoral en el país. Consagrada en la Ley 1475 de 2011, esta modalidad exige a los candidatos de partidos y movimientos políticos que durante las campañas realicen actos proselitistas únicamente a favor de los candidatos inscritos por los partidos en los que militan. Solo permite que se apoyen a candidatos de otros partidos, en aquellas elecciones en donde no compitan sus copartidarios.

Su desconocimiento tiene como efecto jurídico la revocatoria de la inscripción, medida administrativa adoptada por el Consejo Nacional Electoral, y la nulidad del acto de elección respectivo, decisión contenida en sentencias adoptadas dentro de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo por autoridades judiciales no especializadas, como lo son la Sección Quinta del Consejo de Estado y los tribunales administrativos -que funcionan en divisiones territoriales internas-, en atención a que al mismo tiempo juzgan otros actos y asuntos ordinarios de la administración.

Este texto aborda el estudio de cerca de 180 sentencias proferidas por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en procesos de nulidad electoral de única instancia -en contra de Senadores y Representantes a la Cámara- y de segunda instancia -frente a gobernadores, alcaldes, diputados, concejales, entre otros-. Especialmente, se pone atención en las 36 sentencias en las que el Consejo de Estado ha anulado actos de elección.

¹ Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia (UNAL), Especialista en Derechos Humanos de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Doctor en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Docente Investigador del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB). ccruz794@unab.edu.co

² Abogado y Especialista en Derecho público de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB), Magíster en Derecho constitucional de la Universidad Externado de Colombia. Docente investigador de la UNAB y Abogado litigante. cduarte3@unab.edu.co

A partir de estas providencias, en las siguientes líneas se analizan: (i) los datos numéricos sobre los casos anulados, (ii) los elementos de la prohibición definidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado y (iii) dos problemas prácticos que esta figura tiene: la prohibición por vía interpretativa del apoyo entre candidatos de partido coaligados y la mora judicial en la resolución de los casos.

Se demostrará que los casos anulados han aumentado de manera progresiva en los últimos 4 años; que los elementos de la prohibición no estaban claramente previstos en la ley de allí que su creación ha corrido por parte de la judicatura; que la prohibición de apoyo entre candidatos coaligados riñe con el régimen de candidaturas de coalición en un régimen de partidos hiperfragmentado como el colombiano; y que especialmente el trámite moroso de los casos de autoridades administrativas que se inician ante los tribunales administrativos afectan la dinámica y eficacia de las administraciones territoriales.

1. Los números de la doble militancia en la modalidad de apoyo y la nulidad electoral

Hasta este momento se han proferido 36 sentencias en las que la Sección Quinta ha anulado 39 actos de elección por haberse infringido durante la campaña electoral la prohibición de doble militancia en la modalidad de apoyo. Los cargos sobre los cuales han caído estas decisiones son las siguientes:

Cargo	Casos
Senador	3
Representante a la Cámara	1
Gobernador	3
Diputado	8
Alcalde	12
Concejal	12

La evolución de los casos de doble militancia en la modalidad estudiada muestra un claro aumento de decisiones desfavorables, como se ven en los siguientes cuadros. En el primer cuadro se observa que en las elecciones nacionales (legisladores) no se concentra el grueso de las nulidades por doble militancia en la modalidad de apoyo:

Elección	Senador	Representante a la Cámara
2018	0	1
2022	3	0

Pero es en el ámbito territorial en donde más se han anulado elecciones por esta causa:

Elección	Departamento		Municipio	
	Gob.	Dip.	Alc.	Conc
2015		2		
2019		5	1	7
2023	3	1	11	5

Hay pues un claro aumento en la declaratorias de nulidad electoral por doble militancia en la modalidad de apoyo, lo que tiene origen en un mayor número de demandas.

Para caracterizar la relación entre el candidato cuya elección se anuló y el candidato al que apoyó, hemos propuesto las siguientes categorías.

	Escenario
Tipo A	Apoyo a candidato de un partido con quien no hay ninguna coalición, y quien compite contra mis copartidarios.
Tipo B	Apoyo a un candidato de un partido que me coavala, cuando mi partido no lo coavala a él por tener candidato(s) propio(s) en esa elección.
Tipo C	Apoyo a un candidato de un partido que me coavala, cuando mi partido lo coavala a él, por lo que mis copartidarios integran con él la misma lista a una corporación pública.
Tipo D	Apoyo a quien es mi competencia.

Al ubicar las 36 sentencias en las categorías anunciadas, se obtienen los siguientes números:

	Escenario
Tipo A	29
Tipo B	5
Tipo C	1
Tipo D	1

Destaco que en seis casos la Sección Quinta ha anulado actos de elección por apoyo entre candidatos coaligados.

Estos datos numéricos evidencian que en los últimos años se ha consolidado una tendencia ascendente en las declaratorias de nulidad electoral por doble militancia en la modalidad de apoyo. Si bien en el ámbito legislativo nacional los casos son más bien marginales, es en el escenario territorial administrativo donde se registra el mayor número de anulaciones, con un crecimiento sostenido entre los comicios de 2015, 2019 y 2023.

Esta expansión no solo refleja un incremento en la interposición de demandas, sino también un rigor de la jurisprudencia de la Sección Quinta al sancionar prácticas de apoyo político que vulneran la lealtad partidaria, especialmente en los escenarios Tipo A, donde candidatos avalados terminan respaldando a competidores sin coalición legítima con su colectividad.

2. El desarrollo judicial de los elementos de la prohibición de doble militancia en la modalidad de apoyo

La doble militancia en la modalidad de apoyo, escuetamente está regula en la ley en no más de 150 palabras, que son las siguientes:

“Artículo 2°. Prohibición de doble militancia.

(...)

Quienes aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados”.

Y:

“Artículo 29. Candidatos de coalición (...) El candidato de coalición será el candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella. Igualmente será el candidato único de los partidos y movimientos con personería jurídica que aunque no participen en la coalición decidan adherir o apoyar al candidato de la coalición.

(...)

Parágrafo 2°. La suscripción del acuerdo de coalición tiene carácter vinculante y por tanto, los partidos y movimientos políticos y sus directivos, y los promotores de los grupos significativos de ciudadanos no podrán inscribir, ni apoyar candidato distinto al que fue designado por la coalición”.

A partir de estos textos y otras normas electorales, el Consejo de Estado ha identificado que son cinco los elementos que se deben probar para que se considere que una conducta es contraria a la doble militancia. Son los elementos subjetivo, modal, objetivo, temporal y territorial.

Para que se considere que un candidato ha infringido esta prohibición en la modalidad de apoyo, se deben probar todos y cada uno de los elementos. Si llega a fallar la prueba de uno sólo, se puede considerar que la conducta es lícita y por tanto habrá de negarse la nulidad electoral.

El **elemento subjetivo** atañe a que solo quienes son candidatos por partidos o movimientos políticos están obligados a observar la fidelidad partidista. Por el contrario, los candidatos postulados por los grupos significativos de ciudadanos no son sujetos pasivos de esta modalidad de doble militancia. Es pues un contrasentido que una figura prevista para fortalecer la fidelidad de los partidos y movimientos políticos, genere una huida de los candidatos hacia candidaturas

personalísimas y desligadas de un marco partidista como lo son los grupos significativo de ciudadanos.

La condición de candidato se acredita con los formularios E-6 o aceptación de la candidatura , E-8 o confirmación de la candidatura, que se expiden al iniciarse la campaña electoral, o el E-26 que es el acto que declara la elección del ganador..

Sin embargo, al integrarse con el elemento temporal surge la importancia del E-6, pues ante la ausencia de este documento público se puede plantear la duda de que la conducta analizada haya ocurrido antes que él se hubiera expedido. Esto es relevante pues las actividades de quien aún no es candidato no puede invalidar un acto de elección.

El **elemento temporal** atañe a que la prohibición de doble militancia rige en el lapso de la campaña electoral, de donde las actividades preelectoral y postelectoral no pueden invalidar el acto de elección.

Desde luego que dentro de todo proceso de nulidad electoral se conoce la fecha en la que finaliza cada elección, al ser un hecho notorio. Lo poselectoral surge con el cierre de las urnas a las cuatro de la tarde, de modo que hasta las 3:59 pm del día de las elecciones se puede incurrir en doble militancia.

Pero la fecha desde que se tiene la condición jurídica de candidato es siempre incierta pues el período de inscripción de las candidaturas es de un mes -según establece el artículo 30 de la Ley 1475 de 2011-, y en cualquiera de esos días puede expedirse el formulario E-6, documento público que acredita la postulación y aceptación de una candidatura. Es decir, la actividad pre-electoral que no compromete la validez de un acto de elección es la que se realiza antes de la inscripción.

La Sección Quinta suele probar el elemento temporal mediante indicios estructurados a partir de documentos (videos, audios o imágenes) que obren en el expediente. Los hechos indiciantes suelen ser:

- (i) frases tales como "estamos cerca" o en los "últimos días", o "en la próxima elección" o "falta un mes", o "pocas semanas" que se escuchan en audios o videos, son claramente indicativo que la conducta ocurre dentro del período electoral,
- (ii) ser visible la propaganda electoral en la puesta en escena de una foto o video de la conducta que es objeto de análisis. Esto debido a que el artículo 34 de la Ley 1475 de 2011 considera que "la propaganda electoral constituye una de las actividades principales de la campaña"; y el artículo 35 N°2 ibidem prescribe que la propaganda electoral se puede

difundir en espacio público dentro de los tres meses anteriores al día de elección. El uso de propaganda electoral en espacios públicos es considerado un hecho indiciante suficiente por la Sección Quinta para acreditar el elemento temporal.

El **elemento modal** se relaciona con que la Ley 1475 de 2011 solo obliga a un candidato a apoyar a otro si el partido al que pertenece lo avala -es copartidario-, lo coavala o se adhiere a su campaña. La coalición es un acuerdo que por escrito pueden pactar partidos, movimiento y grupos significativos de ciudadanos para tener una misma candidatura. La coalición se registra con la inscripción de las candidaturas.

Las adhesiones son diferentes, y han sido así caracterizadas por la Sección Quinta³:

“la adhesión puede pactarse de manera verbal o escrita, no requiere la aceptación de la colectividad del aspirante inscrito ni ser revisada por las autoridades electorales y se realiza con posterioridad a una candidatura formalizada”.

Dentro del proceso de nulidad electoral también debe obrar el formulario E-6, E-8 o E-26 de ese otro candidato en el que se pruebe que el mismo partido del demandado lo avaló o coavaló, caso en el que también sirve aportar el acuerdo de coalición. La existencia de una adhesión -que es un documento privado- también es una carga procesal que debe cumplir el demandante.

Se advierte que las candidaturas de coalición solo se acreditan con el E-6, único documento electoral en el que se informa los partidos, movimientos o grupos significativos que los integran. En los demás documentos electorales aparece el nombre de la coalición pero no el partido que la integran, ni al que pertenece el candidato respectivo.

Debe destacarse que los candidatos pueden ser inscritos por un grupo significativo de ciudadanos, y coavalados por partidos o movimientos políticos. Es posible anular la elección de quien a pesar de tener el deber legal de apoyar a un candidato postulado por un grupo significativo de ciudadanos respalda a quien compite contra él. Es decir, en el elemento modal, a diferencia del elemento subjetivo, la existencia de candidaturas de esos grupos sí tiene relevancia jurídica.

La cuestión de las adhesiones puede tener un mayor debate probatorio. El elemento modal en este caso surge desde que se firma el documento privado respectivo. Si esto se hace por un partido que nunca tuvo candidato o que tras tenerlo inicialmente decide retirarse, la doble militancia se configura si luego de la adhesión se respalda a un contrincante del candidato al que se adhiere.

³ CE. Sec. V. C.P.: Omar Joaquín Barreto Suárez. Sentencia del 26 de junio de 2025. Rad.: 70001-23-33-000-2023-00181-03.

En esta última hipótesis, lógicamente el acuerdo de adhesión evita incurrir en doble militancia por apoyar la candidatura de quien recibe la adhesión⁴:

“Así las cosas, los medios probatorios allegados legal y oportunamente al plenario, los cuales no fueron desvirtuados en el transcurso del proceso, acreditan que la renuncia fue presentada ante la correspondiente autoridad del partido Centro Democrático y que éste facultó a sus miembros a apoyar la campaña del candidato Ariel Rojas avalado por el partido de la U”.

Esto muestra que en el campo de las adhesiones el elemento temporal tiene una mayor relevancia, de allí que cada acuerdo de adhesión deba ser allegado al proceso para acreditarse desde cuándo se tenía el deber de apoyar. La fecha de suscripción del acuerdo puede crear grandes posibilidades de defensa, ante la incertidumbre que se pueda tener sobre si un acto de apoyo ocurrió antes o después de la suscripción de la adhesión.

Desde luego que frente al elemento modal, también se puede argumentar la actividad preelectoral, como medio defensivo. Si se brinda apoyo a quien aún no es candidato o cuando el partido del demandado aún no había inscrito a sus candidatos, no son actividades que puedan invalidar un acto de elección.

Es decir, la ausencia del E-6 del demandado, o la de sus copartidarios a quienes debía apoyar, o la del candidato de quien se dice no se podía respaldar, permiten plantear que una conducta reputada como ilícita ocurrió en una fecha anterior a la de las inscripciones de cada candidatura.

Explicado en otros términos, a partir de los elementos subjetivo y modal, sólo se puede obtener una sentencia desfavorable al demandado por doble militancia en la modalidad de apoyo, si se acreditan conjuntamente los siguientes tres hechos:

- a) Que el demandado ya tenía la condición de candidato al momento de brindar apoyo,
- b) Que quien lo recibe ya es candidato inscrito por otro partido político, o
- c) Que al momento de ocurrir el apoyo el partido del demandado ya tenía inscritos candidatos en esa otra elección.

La definición de las candidaturas puede deparar que las personas no puedan aspirar por los partidos inicialmente pensados, o a que hasta el último día de inscripciones se defina la postulación definitiva. De modo que las reuniones preelectorales en donde se dan apoyo entre quienes aún no son candidatos, no puede invalidar los actos de elección.

⁴ CE. Sec. V. C.P.: Rocío Araujo Oñate. Sentencia del 27 de octubre de 2016. Rad.: 68001-23-33-000-2016-00043-01

Al triangular las fechas en que las aludidas tres inscripciones debieron ocurrir se pueden develar falencias en las demandas, a partir de las cuales se estructuren defensas exitosas al plantear la posibilidad que los actos de apoyo ocurrieron cuando alguna de esas tres candidaturas no se hubiese formalizado.

Finalmente respecto al elemento modal, debe decirse que la fidelidad a una candidatura de otro partido no surge por recibir una coalición o adhesión. Es decir, un candidato no está obligado a apoyar a los candidatos de los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos que deciden tenerlo como candidato mediante un acuerdo de coalición o adhesión.

Para que ese deber surja es necesario que el partido del candidato que recibe el apoyo vía coalición o adhesión, decida también pactar mediante dichas figuras el apoyo hacia esos candidatos.

De modo que si un partido o movimiento político no postula candidatos propios frente a una elección, ni mediante coalición ni se adhiere a los de otro, en principio quienes sí sean candidatos tienen libertad para apoyar a quienes deseen respecto a aquella candidatura, salvo que el partido emita una directriz que prohíba apoyar a cualquier candidato

El **elemento objetivo** es el que mayor atención tiene en los interesados en la prohibición de doble militancia en la modalidad de apoyo, debido a que, como se dijo, en líneas precedentes, el legislador no delimitó de manera concreta las conductas que realmente son apoyo.

Esto ha llevado a que sea en la jurisprudencia del Consejo de Estado en donde se hayan definido las conductas proscritas. Y en dicha actividad, naturalmente ha tenido diferentes líneas o corrientes de trabajo. Hace casi una década la Sección Quinta explicaba así el apoyo prohibido por el legislador⁵:

“no cabe duda que lo que esta modalidad de doble militancia proscribire es la ayuda, asistencia, respaldo o acompañamiento de cualquier forma o en cualquier medida a un candidato distinto al avalado o apoyado por la respectiva organización política”.

La voz “cualquier forma” signó a la prohibición de apoyo con una vis expansiva más allá de lo aconsejable para la misma democracia. Esto ha permitido que se inicien procesos sin ninguna posibilidad de éxito, y no genere sino la desestabilización de los gobiernos, en especial de los territoriales.

Con el tiempo el mismo alto tribunal ha reconocido que para imponer el castigo de la nulidad a un acto de elección por incurrirse en doble militancia en la modalidad de apoyo se debe probar la

⁵ CE. Sec. V. C.P.: Alberto Yepes Barreiro. Sentencia del 24 de noviembre de 2016. Rad.: 52001-23-33-000-2015-00841-01

realización de “actos claros, expresos e inequívocos”⁶ de proselitismo político, al punto que el electorado no dude que hay un interés en sumarle votos a quien es destinatario del respaldo.

La actividad de la Sección Quinta ha llevado a enlistar unas características generales de las conductas que constituyen apoyo, por lo que es posible enunciar que:

- a) Son conductas instantáneas, de donde no se debe probar un respaldo permanente o continuado. Es suficiente para anular una elección probar la comisión de un único apoyo, no debe ser algo frecuente⁷.
- b) La nulidad de la elección castiga el desvalor de la conducta y no del resultado. No es relevante para anular una elección, probar que el apoyo fue efectivo, es decir que la conducta sí permitió sumar votas a quien recibe el apoyo⁸:
- c) El apoyo se realiza mediante conductas positivas. Las teorías de “comisión por omisión” o del “incumplimiento deber objetivo de cuidado” propias del Derecho penal y del Derecho disciplinario resultan ajenas al ámbito electoral de la doble militancia⁹.
- d) No se brinda apoyo mediante conductas “culposas”. Esto es apenas lógico pues el verbo utilizado por el legislador: <<apoyo>> implica de suyo una voluntad de favorecer o ayudar, de mejorar una situación en el ámbito electoral¹⁰.

La conducta que tradicionalmente se ha considerado como un apoyo es pedir el voto. Sin embargo, la actual Sección Quinta -renovada en un 50% a finales de 2023 e inicios de 2024- ha señalado la importancia del contexto en el que se realiza la petición de voto.

Tratándose de reuniones privadas a las que asistan los equipos de trabajo del otro candidato –o incluso sus familiares- para respaldar la candidatura de quien resulta posteriormente demandado en nulidad electoral, una expresión de este último en el sentido anotado puede que no sea un verdadero acto de proselitismo

⁶ CE. Sec. V. C.P.: Pedro Pablo Vanegas Gil. Sentencia del 20 de febrero de 2025. Rad. : 70001-23-33-000-2023-00170-01.

⁷ CE. Sec. V. C.P.: Luís Alberto Álvarez Parra. Sentencia del 27 de junio de 2024. Rad.: 11001-03-28-000-2023-00105-00.

⁸ CE. Sec. V. C.P.: Luís Alberto Álvarez Parra. Sentencia del 20 de junio de 2024. Rad.: 68001-23-33-000-2023-00758-02.

⁹ CE. Sec. V. C.P.: Luís Alberto Álvarez Parra. Sentencia del 10 de octubre de 2024. Rad.: 66001-23-33-000-2023-00309-01

¹⁰ CE. Sec. V. C.P.: Luís Alberto Álvarez Parra. Sentencia del 12 de diciembre de 2024. 11001-03-28-000-2023-00127-00

Finalmente, el **elemento territorial** no permite plantear ninguna estrategia de defensa dentro de la nulidad electoral. Con él queda claro que está prohibido apoyar a candidatos de otro partido en cualquier lugar del país si hay copartidarios en la disputa electoral con ellos. En este punto el carácter de Estado unitario muestra su peso, pues un apoyo ilícito no pierde su relevancia si se brinda en otra circunscripción electoral en la que se compite.

La nulidad de la elección no es una decisión sancionatoria. La prohibición de doble militancia no es delito; tampoco es falta disciplinaria si es transgredida por un servidor público de elección popular que busque su reelección; no genera inhabilidad para ser nombrado al día siguiente en otro cargo público o para ser contratista, o para aspirar en la siguiente elección. Tampoco es una causal de pérdida investidura¹¹. Empero, sí es una restricción individual al sufragio pasivo.

La jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado, por la trascendencia de los efectos de la doble militancia, a veces se refiera a ella como un castigo o sanción. Por ende, pacíficamente la jurisprudencia del juez electoral exige probar “en grado de certeza” o “más allá de toda duda” que la prohibición de doble militancia en la modalidad de apoyo fue trasgredida.

Sin ese nivel de convencimiento, sobre cada uno de los cinco elementos de la doble militancia en la modalidad de apoyo, no es posible anular un acto de elección. Es decir, se necesita el mismo grado de conocimiento para condenar penalmente a una persona, que para anularle la elección a un servidor público escogido por voto popular.

De tal suerte, quien es acusado de desconocer la prohibición de doble militancia en la modalidad de apoyo durante la campaña electoral, tiene como garantía que de existir dudas probatorias sobre cualquiera de sus cinco elementos, debe mantenerse indemnes tanto la inscripción de su candidatura como de su acto de elección.

Esto debe conciliarse con una característica propia del control de legalidad de los actos administrativos: es la parte demandante quien tiene la carga probatoria de desvirtuar su presunción de legalidad.

El examen de los cinco elementos configurativos de la doble militancia en la modalidad de apoyo -subjetivo, temporal, modal, objetivo y territorial- permite constatar que la jurisprudencia de la Sección Quinta ha suplido las falencias normativas de la Ley 1475 de 2011. Sin embargo, el excesivo casuismo, en especial frente a la definición de apoyos y al alcance de las adhesiones y

¹¹ CE. Sala Plena. C.P. : Sandra Lisset Ibarra Vélez. Auto del 07 de septiembre de 2016. Rad.: 11001-03-15-000-2016-02591-00

coaliciones, ha generado tensiones entre el principio de lealtad partidaria y la necesidad de fortalecer la representación democrática. Es decir, la doble militancia es un fuerte incentivo para no militar en partidos políticos, sino aspirar desde grupos significativo de ciudadanos.

3. Dos imprevistos alrededor de la doble militancia

3.1. Los candidatos de coalición como destinatarios

En la actualidad la jurisprudencia es clara que los candidatos postulados por coaliciones también están vinculados a la prohibición de doble militancia en la modalidad de apoyo. En virtud de los acuerdos de coalición o por las adhesiones recibidas, no les es lícito respaldar a los candidatos de los partidos de quienes reciben ese tipo de respaldo, si es que su propio partido postula a copartidarios en otras elecciones.

Es decir, el candidato que recibe coavales o adhesiones a su postulación, sí está obligado a hacer proselitismo únicamente a favor de sus copartidarios. Es una obligación que se mantiene indemne.

Sólo le es posible apoyar a los candidatos de los partidos de quien recibe apoyo en virtud de coaliciones y adhesiones en las elecciones en las que sus copartidarios no existan.

De lo anterior existe claridad desde que en Sentencia del 14 de octubre de 2021¹² la Sección Quinta dispusiera:

“390. Asimismo, acatando el pronunciamiento de tutela, se **anuncia jurisprudencia** en el sentido de precisar que desde las siguientes elecciones los candidatos de coalición no están exentos de la prohibición de doble militancia, como se desprende de la lectura de los artículos 107 de la Constitución, 2 y 29 de la Ley 1475 de 2011 y normas concordantes” (negritas añadidas).

Dicha providencia fue una sentencia de reemplazo, pues la inicialmente proferida dentro de ese proceso de nulidad electoral había declarado la nulidad de la elección del gobernador de La Guajira que fue elegido en octubre de 2019.

En su contra prosperó una acción de tutela que fue decidida por la Sección Segunda¹³, quien consideró que con la nulidad de la elección se violaba la confianza legítima del gobernador en tanto que la Ley 1475 de 2011 podía ser interpretada en el sentido que el apoyo recíproco entre candidatos de partidos coaligados estaba permitido.

¹² CE. Sec. V. C.P.: Rocío Araujo Oñate. Sentencia del 14 de octubre de 2021. Rad.: 11001-03-28-000-2020-00018-00.

¹³ CE. Sec. II. C.P.: Gabriel Valbuena Hernández. Sentencia del 09 de septiembre de 2021. Rad.: 11001-03-15-000-2021-05205-00

Encontró la Sección Segunda que de manera previa a las elecciones territoriales de octubre de 2019, la jurisprudencia del Consejo de Estado no había resuelto un caso ni establecido una interpretación que advirtiera al gobernador en su etapa de candidato, que era ilícito que él apoyara a miembros de los partidos que coavaloron su aspiración electoral estuviera.

Como juez de tutela, la Sección Segunda reconoció que la Sección Quinta al ser sala especializada en lo electoral, en ejercicio de su autonomía e independencia, podía interpretar la Ley 1475 de 2011 de modo que los candidatos de coalición quedasen vinculados a la prohibición de la doble militancia en la modalidad de apoyo, pero que no podía sorprender a los candidatos con dicha creación judicial del Derecho.

Eso hizo que le ordenara a la Sección Quinta emitir una sentencia sustitutiva en la que aplicara la figura de jurisprudencia anunciada frente a su interpretación de la doble militancia para candidatos de coalición, de donde solo pudiera invalidar actos de elección la siguiente elección.

Debe recordarse que la jurisprudencia anunciada es una figura que hace que los cambios jurisprudenciales solo tengan aplicación en los casos que se resuelven en el futuro y no para el caso que es objeto de análisis judicial en la providencia en que ese cambio se anuncia¹⁴.

La figura de la jurisprudencia anunciada permite conciliar la confianza legítima de los usuarios de la administración de justicia, con la posibilidad de los jueces de hacer *ouerrulling* o cambios intensos a los precedentes.

En el ámbito del Derecho electoral la jurisprudencia anunciada hace que la regla que ella incorpora solo sea aplicable para el proceso electoral siguiente¹⁵, en atención a que es a partir de ella que los candidatos tienen la posibilidad de comportarse de manera lícita.

La teoría de la jurisprudencia anunciada impide que los precedentes en materia electoral se apliquen con efecto retrospectivo. A esta manera de aplicarse la legalidad electoral, subyace una idea que hunde sus raíces en los cimientos del Estado legislativo de Derecho: la norma jurídica se puede cumplir en tanto sea conocida.

En consecuencia, no es posible invalidar un acto de elección por una regla que solo es reconocida como perteneciente al sistema jurídico en la misma sentencia que adopta la Sección Quinta, como juez electoral.

¹⁴ CE. Sec. V. C.P.: Rocío Araujo Oñate. Sentencia del 26 de septiembre de 2017. Rad.: 25000-23-4100-000-2015-02491-01(SU). Nelson Castro Rodríguez.

¹⁵ CE. Sec. V. C.P.: Rocío Araujo Oñate. Sentencia del 29 de enero de 2019. Rad.: 11001-03-28-000-2018-00031-00

Pero desde la citada Sentencia del 14 de octubre de 2021, los candidatos coaligados están obligados a no apoyarse entre sí. Y desde entonces, se han anulado 6 actos de elección de candidatos de coalición.

Esto no es un asunto pacífico, pues el consejero Omar Joaquín Barreto ha sostenido en diferentes salvamentos o aclaraciones de voto una lectura alternativa a partir del principio de reciprocidad, al sostener que entre candidatos coaligados el apoyo no puede estar prohibido, siendo por el contrario apenas natural.

No es difícil encontrar argumentos para plantear un giro democrático que lleve a considerar que el apoyo entre candidatos coaligados no viola la prohibición de doble militancia. Las candidaturas de coalición son una característica del sistema electoral colombiano que encuentra sus cimientos en los artículos 107 y 262 de la Constitución de 1991, y su desarrollo en la misma Ley 1475 de 2011. Ellas son el resultado de acuerdos democráticos entre partidos y movimientos políticos para conseguir propósitos comunes frente al desarrollo de un plan de gobierno -tratándose de cargos unipersonales- o una agenda política -respecto a corporaciones públicas- a partir de candidaturas asociadas.

En tal sentido, la representación que se logra con una candidatura de coalición implica que al vértice gobernante llega un poder que se transmite desde una base colectiva, multicolor. Y cuando desciende el poder hecho gobierno, se puede esperar que se cumplan los compromisos adquiridos en que se sustenta la coalición y que representan de igual manera a todos los partidos y movimientos políticos involucrados.

Siendo así las cosas, dicha representatividad no se altera cuando esa unión de esfuerzos hace que hayan apoyos recíprocos entre los candidatos coaligados. En esa hipótesis, los apoyos dados tanto a los copartidarios como a los candidatos de los partidos coaligados van a posibilitar que las propuestas políticas que permiten aquellas uniones se materialicen en actos de poder, luego de ganar las elecciones.

En las hipótesis hoy consideradas como contrarias a la prohibición de doble militancia - calificadas en estas líneas como Tipo B y Tipo C- el esfuerzo mutuo aumenta la base desde la que se puede fiscalizar que los actos de gobierno respondan efectivamente a la base programática de la coalición.

No puede pasarse por alto que el apoyo del aspirante a un cargo unipersonal, postulado por una coalición, hacia los candidatos de todos partidos o movimientos que lo coavalan, y quieren llegar

a las corporaciones en la misma circunscripción electoral, es una fórmula democrática perfectamente compatible con el control al mandato democrático.

En esta hipótesis si varios partidos concilian su base ideológica y postulan un programa político para formar un gobierno, el éxito de todos los partidos coaligados en la obtención de curules en la correspondiente corporación pública asegura poder desarrollar ese programa.

Lo mismo sucede con las coaliciones para ganar escaños en ambas cámaras legislativas, en donde el trabajo político es similar y se necesita una coordinación no solo durante la campaña sino en el trabajo legislativo.

Y tratándose de las minorías políticas, acaso presentes en algunas corporaciones públicas y a las que les cuesta llegar a los cargos unipersonales, resulta casi ineludible el trabajo colectivo para tener opciones reales de ser gobierno. Para ellos, el castigo de la nulidad de la elección por incurrir en doble militancia -en los aludidos Tipo B y Tipo C- termina poniendo una barrera difícil de superar.

Si la democracia implica la alternatividad en el ejercicio de poder, la prohibición de doble militancia en apoyo aplicada a los partidos minoritarios, que se coaligan y apoyan conjuntamente, termina por negar dicha posibilidad para aquellas perspectivas políticas.

Es posible tener una mejor versión de la democracia en Colombia si se permite la prohibición a los candidatos coaligados de apoyarse mutuamente. Un cambio de lege data o simplemente interpretativo de la Sección Quinta del Consejo de Estado nos puede llevar a un escenario mejor que el que existe en la actualidad.

Pero en Sentencia del 21 de agosto de 2025¹⁶ la Sección Quinta rechazó hacer este cambio, siendo el pronunciamiento más reciente sobre este ítem.

Consideramos que la aplicación rígida de la prohibición de apoyos recíprocos entre candidatos coaligados ha derivado en la anulación de elecciones que, lejos de proteger la democracia, terminan debilitando la participación de minorías y restringiendo la pluralidad política. La doble militancia, concebida como mecanismo de disciplina partidaria, corre el riesgo de transformarse en una barrera desproporcionada que desnaturaliza la esencia de las coaliciones, concebidas constitucionalmente como instrumentos de cooperación democrática.

¹⁶ CE. Sec. V. C.P.: Luis Alberto Álvarez Parra. Sentencia del 21 de agosto de 2025. Rad.: 68001-23-33-000-2023-00820-02

Esta prohibición para coaligados es insostenible, y se espera que la Corte Constitucional tome la palabra para superar esta situación jurídica. Una evolución jurisprudencial que reconozca la legitimidad de los apoyos recíprocos entre coaligados puede constituir un paso necesario hacia una democracia más incluyente y representativa.

3.2. Una jurisdicción no especializada para la doble militancia en la modalidad de apoyo

La Sección Quinta del Consejo de Estado tramita en única instancia los procesos de nulidad electoral en contra de las autoridades nacionales, como lo son Senadores y Representantes a la Cámara. Pero al mismo tiempo deciden acciones de tutela y acciones de cumplimiento en los más diversos temas, siendo en ellos juez de segunda instancia respecto a las decisiones de la Sección Cuarta del Consejo de Estado.

Los tribunales administrativos son jueces de primera instancia en las nulidades electorales en contra de servidores públicos de elección popular del ámbito territorial. E igualmente resuelven casos de controversias contractuales -responsabilidad contractual-, reparación directa -responsabilidad extracontractual-, nulidad y restablecimiento del derecho -asuntos pensionales, laborales, tributarios, aduaneros, cambiarios, sancionatorios-, de repetición -responsabilidad patrimonial del servidor público-; acciones constitucionales de tutela, populares, de cumplimiento, pérdidas de investidura; revisiones de acuerdos, simples nulidades que se relacionan con todos los temas administrativos.

Es decir, los temas electorales no tienen una justicia especializada, lo que se traduce en que el control de legalidad a los actos de elección se tramite de manera simultánea con asuntos domésticos de la administración. Esto lleva a que los tiempos de respuesta duren lapsos superiores a los que aconseja la democracia, situación que es patente incluso en los términos fijados por la Constitución en el párrafo del artículo 264 de la Constitución de 1991:

“La jurisdicción contencioso administrativa decidirá la acción de nulidad electoral en el término máximo de un (1) año.

En los casos de única instancia, según la ley, el término para decidir no podrá exceder de seis (6) meses”.

Un año es un término muy amplio que en el juzgamiento de los jefes de los administradores locales, como son gobernadores y alcaldes, se traduce en una inestabilidad institucional. Además, los casos nulitados por doble militancia en la modalidad de apoyo muestran que no es raro que el término de un año es superado.

Referencias bibliográficas

- CE. Sala Plena. C.P. : Sandra Lisset Ibarra Vélez. Auto del 07 de septiembre de 2016. Rad.: 11001-03-15-000-2016-02591-00
- CE. Sec. II. C.P.: Gabriel Valbuena Hernández. Sentencia del 09 de septiembre de 2021. Rad.: 11001-03-15-000-2021-05205-00
- CE. Sec. V. C.P.: Rocío Araujo Oñate. Sentencia del 27 de octubre de 2016. Rad.: 68001-23-33-000-2016-00043-01
- CE. Sec. V. C.P.: Alberto Yepes Barreiro. Sentencia del 24 de noviembre de 2016. Rad.: 52001-23-33-000-2015-00841-01
- CE. Sec. V. C.P.: Rocío Araujo Oñate. Sentencia del 26 de septiembre de 2017. Rad.: 25000-23-4100-000-2015-02491-01(SU). Nelson Castro Rodríguez.
- CE. Sec. V. C.P.: Rocío Araujo Oñate. Sentencia del 29 de enero de 2019. Rad.: 11001-03-28-000-2018-00031-00
- CE. Sec. V. C.P.: Rocío Araujo Oñate. Sentencia del 14 de octubre de 2021. Rad.: 11001-03-28-000-2020-00018-00.
- CE. Sec. V. C.P.: Luís Alberto Álvarez Parra. Sentencia del 20 de junio de 2024. Rad.: 68001-23-33-000-2023-00758-02.
- CE. Sec. V. C.P.: Luís Alberto Álvarez Parra. Sentencia del 27 de junio de 2024. Rad.: 11001-03-28-000-2023-00105-00.
- CE. Sec. V. C.P.: Luís Alberto Álvarez Parra. Sentencia del 10 de octubre de 2024. Rad.: 66001-23-33-000-2023-00309-01
- CE. Sec. V. C.P.: Luís Alberto Álvarez Parra. Sentencia del 12 de diciembre de 2024. 11001-03-28-000-2023-00127-00
- CE. Sec. V. C.P.: Pedro Pablo Vanegas Gil. Sentencia del 20 de febrero de 2025. Rad. : 70001-23-33-000-2023-00170-01.
- CE. Sec. V. C.P.: Omar Joaquín Barreto Suárez. Sentencia del 26 de junio de 2025. Rad.: 70001-23-33-000-2023-00181-03.
- CE. Sec. V. C.P.: Luís Alberto Álvarez Parra. Sentencia del 21 de agosto de 2025. Rad.: 68001-23-33-000-2023-00820-02