La nulidad electoral en Colombia por doble militancia, 2018–2023. ¿Judicialización de la política o activismo judicial?

Electoral Annulment in Colombia on Grounds of Dual-Party Affiliation, 2018–2023: Judicialization of Politics or Judicial Activism?

Carlos-Enrique Guzmán-Mendoza[1]
Universidad del Atlántico – Barranquilla, Colombia
ceguzman@mail.uniatlantico.edu.co

Eric Leiva-Ramírez[2]
Universidad Libre – Cartagena, Colombia
eric.leivar@unilibre.edu.co

Cómo citar/ How to cite: Guzmán, C. & Leiva, E. (2026). La nulidad electoral en Colombia por doble militancia, 2018–2023. ¿Judicialización de la política o activismo judicial?. *Revista Saber, Ciencia y Libertad*, 21(2), 284 – 312. https://doi.org/10.18041/2382-3240/saber.2026v21n2.14049

Resumen

Este artículo analiza la nulidad electoral por doble militancia en Colombia durante el período 2018–2023, con el propósito de establecer si las decisiones de la Sección Quinta del Consejo de Estado constituyen un ejercicio de control judicial de legalidad, o si por el contrario son manifestación de una forma de judicialización de la política con eventual acti-

Fecha de recepción: 4 de abril de 2026
Fecha de evaluación: 22 de mayo de 2026
Fecha de aceptación: 14 de julio de 2026

Este es un artículo Open Access bajo la licencia BY-NC-SA
(http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)
Published by Universidad Libre

Una versión de este trabajo, resultado de investigación, se presentó como requisito de grado para obtener el título de Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Libre Seccional Barranquilla, adscrito a las líneas de investigación "Educación, derecho, cultura y sociedad" y "Derecho, estado, cultura y sociedad". Asimismo, hace parte de un proyecto de investigación que se desarrolla al interior del Grupo de Investigación Poder, derecho y Territorio de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Atlántico.

1 Administrador Público de la Escuela de Administración Pública. Abogado de la Universidad de la Costa. Magíster en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana. Especialista en Derecho Público de la Universidad Libre. Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Salamanca-España. Profesor de tiempo completo de la Universidad del Atlántico - Facultad de Ciencias Jurídicas.

2 Abogado y magíster en Derecho administrativo de la Universidad Libre. Magíster y doctor en Derecho de la Universidad de Los Andes. Docente e investigador de la Universidad Libre.

vismo judicial. Se ubica en el campo del derecho administrativo electoral y se articula con una lectura jurídico-politológica sobre los efectos que las decisiones judiciales producen en la disciplina partidaria, la estabilidad de la representación política y la configuración del poder político. Metodológicamente, adopta un enfoque cualitativo, documental y descriptivo-interpretativo, apoyado en el método hermenéutico-jurídico, la revisión documental y el análisis de contenido de cuatro decisiones relevantes: Ángela María Robledo, Martha Lucía Ramírez, Roy Barreras y Humberto de la Calle. Los resultados muestran que la doble militancia opera como medio de control de legalidad del acto electoral, pero sus efectos sobre curules, partidos políticos y coaliciones permiten identificar una modalidad de judicialización político-electoral. No obstante, el análisis no permite afirmar la presencia de activismo judicial generalizado; sí, en cambio, de una jurisprudencia diferenciada que combina rigidez normativa frente a deberes objetivos y contención probatoria frente a apoyos políticos, consultas y controversias coalicionales.

Palabras clave

Disciplina de partido; Partidos políticos; Derecho electoral; Revisión judicial; Democracia participativa.

Abstract

This paper analyzes electoral annulment on grounds of dual-party affiliation in Colombia during the 2018–2023 period, aiming to establish whether the rulings of the Sección Quinta del Consejo de Estado constitute an exercise of judicial review of legality or, conversely, manifest a form of judicialization of politics with potential judicial activism. Framed within the field of electoral administrative law, the study links with a legal and political-science interpretation of the effects that judicial decisions produce on party discipline, the stability of political representation, and the configuration of political power. Methodologically, it adopts a qualitative, documentary, and descriptive-interpretive approach, supported by the legal-hermeneutic method, documentary review, and content analysis of four landmark rulings: Ángela María Robledo, Martha Lucía Ramírez, Roy Barreras, and Humberto de la Calle. The findings indicate that while dual party affiliation functions as a mechanism to review the legality of the electoral act, its impact on legislative seats, political par-

ties, and coalitions highlights a distinct mode of political-electoral judicialization. Nonetheless, the analysis does not support the presence of widespread judicial activism; instead, it reveals a nuanced jurisprudence that combines regulatory rigidity regarding objective duties with evidentiary restraint concerning political endorsements, consultations, and coalition disputes.

Keywords

Party discipline; Political parties; Election law; Judicial review; Participatory democracy.

Introducción

Desde la perspectiva del derecho administrativo colombiano, aunque no de manera exclusiva, la acción de nulidad por doble militancia ha sido objeto de especial atención judicial, política y académica. No podría merecer menos. El fenómeno, como tal, no solo es una causal jurídica de invalidez del acto que declara la elección, por voto popular, de un miembro que pertenece a un partido o movimiento político, sino que su aplicación (léase sus efectos) podría retirar a alguien que ha sido elegido en el contexto de una democracia, al tiempo que alterar la composición de una corporación pública. Modificando, de paso, los equilibrios político-partidarios. Afectando, por esta vía, la representación política en cualquiera de los niveles en que la misma se produce. Prueba de ese interés es la producción académica reciente que examina la figura desde perspectivas dogmáticas, interamericanas y aplicadas (Peña-Cuellar, Vidal-Lasso y Guaraca Espinosa, 2023; Varón-Amaya, s. f.).

En este sentido, abordar la nulidad electoral por doble militancia obliga a girar, o ampliar, el foco jurídico desde el cual se hace tradicionalmente. Se hace necesario reconocer que, junto a lo jurídico, lo politológico también resulta pertinente. En tanto más allá de la decisión judicial que declara la nulidad del acto, esta produce efectos sobre la representación política, los partidos y movimientos políticos. Se afecta, con la decisión, el ejercicio del poder político.

Vale recordar que, en el contexto del sistema político colombiano caracterizado por el excesivo personalismo político, la desinstitucionalización de los partidos políticos, y la reiterada práctica del asociacionismo partidista, vía coaliciones, el

fenómeno de la doble militancia adquiere especial interés dado el impacto que este produce. No es casual: como advierte Manin (1998), la metamorfosis contemporánea del gobierno representativo -el tránsito de la democracia de partidos hacia una democracia de audiencia centrada en la persona del candidato- debilita los vínculos de lealtad partidaria y multiplica, en consecuencia, los incentivos para la migración entre colectividades; escenario en el que reglas como la prohibición de doble militancia operan como contrapesos institucionales.

Autores como Leal y Dávila (1990), Palacios (2006), y Pizarro (1989), entre otros, también nos recuerdan que, históricamente, la democracia colombiana ha sido, por los anteriores motivos, calificada de múltiples formas: pactada, clientelista, restringida, elitista, plutocrática, cooptada, cuando no una democracia imperfecta[3]. Categorías, que, desde diferentes ópticas, coinciden en remarcar el carácter deficitario del ejercicio de derechos y libertades civiles y políticas.

Frente a este poco alentador panorama de la democracia colombiana, desde la ingeniería constitucional[4], en general; y, de lo político electoral, en particular, el sistema jurídico-político en un esfuerzo -orientado a la institucionalización, consolidación y mejora de la calidad democrática- recurre a medios e instrumentos de control cada vez más estrictos que impulsaron, de manera decidida, las reformas políticas de 2003[5] y 2009[6], que hacen que la prohibición de la doble militancia adquiera un sentido que trasciende lo puramente formal, convirtiéndose en una garantía pública de transparencia frente al electorado. Por lo tanto, las disposiciones normativas relacionadas con la pertenencia, la lealtad, o la disciplina interna de un partido o movimiento político, no pueden tenerse como algo que solo incumbe a la misma organización, en tanto estas, si bien son organizaciones privadas, cumplen una función pública importante como lo es la de la representación política.

3 Tipo de democracia que The Economist identifica y asigna a aquellos sistemas políticos en los que se identifican fallos en los procesos de gobernanza, baja cultura política y bajos niveles de participación. Ver, https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2025 /

4 Aludiendo al trabajo de Sartori (1994) Ingeniería Constitucional Comparada. Para mayor detalle, ver: Sartori, G. (1994). Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados. Fondo de Cultura Económica.

5 Nos referimos al Acto Legislativo 01 de 2003, promulgado el 3 de julio, cuyo objetivo principal fue el de fortalecer el sistema de partidos políticos y combatir la fragmentación electoral. Sus principales cambios incluyeron: i) La lista única por partido, que prohibió el que un partido político presentara varias listas para una misma corporación pública; ii) El voto preferente, que permitió a los partidos elegir entre listas cerradas y listas abiertas con voto preferente; iii) el umbral electoral, mecanismo que fijó un porcentaje mínimo de votos para que los partidos pudieran mantener su personería jurídica, y acceder a la repartición de curules; iv) la cifra repartidora, fórmula a través de la cual se adoptó el sistema D'Hondt (cifra repartidora) para la asignación de escaños; y, v) la prohibición de la doble militancia, figura que determinó que ningún ciudadano puede pertenecer, simultáneamente, a más de un partido político con personería jurídica

6 El Acto Legislativo 01 de 2009, promulgado el 14 de julio, y frente a la ineficacia de la norma de 2003 (AL-01), modificó el artículo 107 constitucional para obligar, expresamente, a quien sea elegido, a renunciar a su curul con 12 meses de anticipación a las siguientes inscripciones si desea presentarse por un partido distinto. Además, elevó la violación de esta regla a una causal constitucional de pérdida de investidura, comúnmente conocida como pérdida de la curul.

En este orden, tales reglas asumen la condición de garantes de la competencia electoral, así como de la protección de la confianza ciudadana frente a la pertenencia político-partidista de las candidaturas. Así, visto desde la óptica de este trabajo, consideramos que la figura de la doble militancia a que hace referencia el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011[7], no solo responde a una preocupación, sino también a un arreglo institucional por atenderla. Por lo que su prohibición debe ser entendida como la aplicación de una restricción temporal y estricta que castiga su inobservancia. Sanción que se materializa, y recae, con la nulidad del acto de elección[8], sobre el candidato que infringe la norma.

Se infiere, por tanto, que la doble militancia, cuya estructura tiene origen constitucional y legal -en particular las disposiciones del artículo 107 constitucional, las reformas políticas de 2003 y 2009, la ley de partidos y movimientos políticos, y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA-, no solo protege la disciplina partidaria; sino que también incide, o por lo menos pretende, en la integridad y la transparencia de los procesos electorales, la coherencia de la representación política y el fortalecimiento del sistema de partidos.

De manera que, si seguimos la lógica de la interpretación del artículo 2º de la citada ley, debemos preguntar: ¿en qué momento se produce la tensión entre la doble militancia a la que hace referencia la mencionada disposición legal, y la nulidad electoral, medio de control del CPACA? La respuesta, casi que inmediata, es que aquella resulta de la infracción -léase inobservancia, de una; y, el uso del otro, como consecuencia de la primera. Es decir, cuando el candidato incurre en la causal contemplada como doble militancia a que hace referencia el artículo 275 del CPACA.

De ahí que dicha tensión aparezca solo cuando la inobservancia a la disposición legal de militancia partidista conlleva a la declaratoria de la nulidad del acto electoral. En consecuencia, el asunto sale del ámbito meramente político-partidista y se

7 La disposición de este artículo, taxativamente, señala que: " [...] en ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político. La militancia o pertenencia a un partido o movimiento político, se establecerá con la inscripción que haga el ciudadano ante la respectiva organización política [...] Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de éstas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación oser inscritos como candidatos. El incumplimiento de estas reglas constituye doble militancia, que será sancionada de conformidad con los estatutos, y en el caso de los candidatos será causal para la revocatoria de la inscripción". Ver Ley 1475 de 2011 por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y de los procesos electorales.

8 Respecto de la nulidad electoral, como medio de control, y sus causales, ver el artículo 139 y 275 de la Ley 1437 de 2011 por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Más conocido como el CPACA.

traslada a la sede contencioso-administrativa, en particular a la de la Sección Quinta del Consejo de Estado, puesto que es allí, como juez especializado, en donde se debe decidir si el acto de elección atacado por la causal de la doble militancia conserva su validez, o si, por el contrario, este queda fuera del ordenamiento jurídico.

Ahora bien, no obstante, dicha decisión estar soportada en el control de legalidad, las consecuencias de esta no son meramente judiciales, o neutras. Sus consecuencias, también alcanzan la órbita política en tanto llegan a afectar la composición del cuerpo colegiado, alterar la conformación de las bancadas de partidos y movimientos políticos, incidir en el peso, al momento de votar iniciativas legislativas, e incluso reordenar la misma composición del poder legislativo.

Por consiguiente, es aquí en donde articulamos el propósito de este trabajo con el tema de la judicialización de la política. Autores como Tate y Vallinder (1995), Sieder, Schjolden y Angell (2005), Uprimny (2008), Feoli (2016), entre otros, coinciden en afirmar que esta se produce cuando asuntos sociales y políticos se resuelven a través de procedimientos judiciales, que convierten a los jueces, principalmente de las altas cortes, en protagonistas de primer orden. Podría objetarse que, en sentido estricto, aquí no hay traslado alguno de la decisión política hacia los jueces, pues fue el propio constituyente -y luego el legislador estatutario- quien configuró la doble militancia como causal de nulidad y asignó su conocimiento a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La objeción, sin embargo, confirma antes que refuta la pertinencia del concepto: la judicialización no exige una usurpación judicial de competencias, sino que también puede producirse por delegación normativa, cuando el sistema político remite deliberadamente a sede judicial la resolución de sus conflictos internos de lealtad partidaria (Sieder, Schjolden y Angell, 2005; Feoli, 2016).

En el contexto latinoamericano, desde finales del siglo XX, tal tendencia se evidencia a partir de los procesos de constitucionalización que originaron, en unos casos, e intensificaron en otros, mejoras en las democracias de los países de la región. Y, con ella, la ampliación de los derechos civiles y políticos y su consecuente constitucionalización, la creación y/o fortalecimiento de las altas cortes. Hirschl (2004) ha explicado este desplazamiento como el resultado de decisiones deliberadas de diseño institucional -lo que denomina el tránsito hacia la juristocracia-, en las que las propias élites políticas transfieren a los tribunales la resolución de cuestiones que antes se dirimían en la arena electoral o legislativa; lectura que anticipa, para nuestro objeto, la idea de una judicialización por delegación normativa.

Es así, que, para el caso colombiano, con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, el protagonismo de los jueces, tanto en sede constitucional como contencioso-administrativa (Cepeda, 2011, p. 97; Uprimny, 2008), en controversias de alta relevancia pública como lo es la declaratoria de nulidad de un acto de elección por doble militancia se hace más notorio, al punto que sus actuaciones se confunden con una suerte de activismo judicial.

No obstante, es necesario señalar que la judicialización de la política no es sinónimo de activismo judicial. Razón por la cual hay que darle un tratamiento diferenciado; en tanto, afirma Feoli (2016, p. 82), "si bien integran un suceso genérico que podría llamarse de expansión judicial, cada uno refiere... dos aspectos distintos de aquel fenómeno". En este orden, la primera se refiere al traslado de asuntos sociales y políticos, propios de otras ramas del poder público -ejecutiva y legislativa- al escenario judicial. La segunda, por su parte, parafraseando a Barak (2006) hace referencia a la tendencia judicial de lograr el equilibrio adecuado de un conflicto social a través de un cambio en la legislación vigente, mediante la creación de una nueva disposición normativa que no existía previamente, gracias a la interpretación que hace el juez de la constitución o de la ley. Guastini (2008), de forma más simple, señala que el activismo judicial no es otra cosa que una de las formas de entender la interpretación jurídica. Interpretación que desde este trabajo puede ser, en ocasiones, tan expansiva que desborde, incluso los márgenes de adjudicación.

Dicho de otro modo, y en el contexto de este artículo, en adelante, se entenderá por activismo judicial la actuación, en sede jurisdiccional, que se caracteriza por al menos uno de los siguientes elementos: (i) interpretación expansiva del supuesto normativo más allá de su tenor literal y de la voluntad objetiva del legislador; (ii) creación de reglas no previstas expresamente en el ordenamiento aplicable; y (iii) producción sistemática de efectos políticos que favorecen a un tipo particular de actor, sin respaldo en la ratio legis de la norma invocada.

Con esta definición, más operativa si se quiere, se evitaría incurrir en dos errores. Afirmar, de un lado, que toda actuación-decisión de un juez que produzca efectos políticos sea calificada como activismo. Y, ver los medios de control judicial electoral como meras operaciones de técnica jurídica sin más efectos que los derivados de la ley. En este caso, políticos, de afectación sobre la representación y el poder político.

Conviene señalar, así sea brevemente, que la restricción del artículo 2 de la Ley 1475, antes mencionada, no es tema exclusivo del ordenamiento jurídico colom-

biano. De forma similar, la legislación mexicana contempla la prohibición de la pertenencia simultánea a más de un partido político. La Ley General de Partidos Políticos en sus artículos 18 y 42 regula el tema de la afiliación de los ciudadanos a las organizaciones partidistas[9].

Asimismo, en Brasil, la Lei No. 9.096 de 1995 regula la filiación y la desvinculación partidarias (artículos 21 y 22-A, este último adicionado por la Lei n.º 13.165 de 2015), régimen a partir del cual la justicia electoral consolidó la pérdida del mandato por desafiliación sin justa causa; no obstante, el Supremo Tribunal Federal, en la ADI 5.081 de 2015, con ponencia del ministro Roberto Barroso, excluyó la aplicación de esa sanción a los cargos elegidos por el sistema mayoritario, en resguardo de la soberanía popular (STF, ADI 5.081 de 2015). En España, por su parte, el sistema no establece una prohibición análoga de doble militancia, pero sí mecanismos de disciplina interna con efectos institucionales sobre el ejercicio del mandato (Nohlen, 2004, p. 42). Luego, la comparación sugiere que el control de la lealtad partidaria es una preocupación compartida en los sistemas presidenciales con sistemas de partidos multipartidistas, aunque sus modalidades, consecuencias y grado de judicialización difieren según el diseño institucional de cada país.

La literatura comparada sobre el cambio de partido legislativo -party switching- y sobre el transfuguismo permite situar mejor la singularidad del caso colombiano. Heller y Mershon (2009) muestran que la migración partidista es un fenómeno recurrente en las democracias representativas, cuya regulación oscila entre respuestas de naturaleza política -como los pactos antitransfuguismo suscritos en España desde 1998- y respuestas jurídicas de intensidad variable. En esa gradación, Colombia optó por la respuesta más fuerte: la constitucionalización de la prohibición y su sanción mediante la nulidad del acto de elección. Esa opción explica que el control de la lealtad partidaria se haya desplazado hacia el juez electoral y justifica, precisamente, la pregunta por la judicialización que orienta este trabajo. Conviene precisar, en clave metodológica, que estas referencias extranjeras no pretenden una equivalencia institucional entre ordenamientos, sino que responden a la lógica funcional del derecho comparado (Zweigert y Kötz, 2002): lo comparable no son las figuras -que difieren en fuente, sanción y jurisdicción competente-, sino el problema que todas ellas resuelven, esto es, el control jurídico de la lealtad partidaria de los elegidos.

Desde esta perspectiva, el artículo se pregunta si la aplicación de la nulidad electoral por doble militancia por parte de la Sección Quinta del Consejo de Estado,

9 Ley General de Partidos Políticos. (2015). En Instituto Nacional Electoral y otros, Compendio de Legislación Electoral Nacional (Tomo II, pp. 266 y 275).

entre 2018 y 2023, constituye un ejercicio legítimo de control judicial de legalidad, o si expresa una forma de judicialización de la política con rasgos de activismo judicial. Se sostiene, como hipótesis de trabajo, que la nulidad electoral, como medio de control, por doble militancia es un instrumento propio de control de legalidad electoral; no obstante, por sus efectos sobre la representación política, la disciplina interna de los partidos, y la composición del poder legislativo, su uso constituye un ejemplo de judicialización de la política, sin que ello, necesariamente, afirme la presencia de la figura del activismo judicial.

Desde la perspectiva espacial y temporal, el trabajo se circunscribe a las elecciones al Congreso de la República, abarcando el período 2018-2023. Para ello, se ocupa del análisis de cuatro casos decididos por el Consejo de Estado-Sección Quinta. Los de Ángela María Robledo, Roy Barreras, Martha Lucía Ramírez, y Humberto de la Calle. Casos en los que se pueden observar modalidades diferenciadas de la causal de doble militancia. Unas por renuncia previa a la curul; otras, por participación en consulta interpartidista, expulsión partidaria y apoyo político en contextos de coalición.

En suma, para el logro de los objetivos propuestos, el trabajo se organiza en tres, además del introductorio, apartados. El primero, Metodología, describe el proceso que se adelantó para el desarrollo del artículo. El segundo, Resultados y discusión jurídico-politológica, por su parte, da cuenta, desde la doble perspectiva, de la fundamentación teórica que soporta el análisis propuesto. Finalmente, el apartado de Conclusiones no solo sintetiza los aportes teóricos que, desde el derecho y la ciencia política, soportaron el trabajo, sino que evalúa integralmente los resultados alcanzados, al tiempo que propone líneas de reflexión e investigación futuras sobre la temática.

Metodología

En tanto el objeto de estudio, como sus unidades de análisis, exige la comprensión del sentido jurídico-político de las decisiones judiciales, además de la frecuencia, el artículo, metodológicamente, asume una perspectiva de corte cualitativo, descriptivo e interpretativo, orientada a la comprensión del sentido y de los efectos institucionales de las decisiones judiciales. Centra el análisis en la forma en que el Consejo de Estado a través de la Sección Quinta, aborda la interpretación de la causal de doble militancia y, en consecuencia, declara la nulidad del acto de elección, extendiendo los efectos de la declaratoria al ámbito de la

representación política. Es decir, observando los efectos que tal decisión produce sobre lo político.

Se trata, entonces, del análisis documental de las sentencias, arriba mencionadas, proferidas, en procesos de nulidad electoral por doble militancia, por la Sección Quinta del Consejo de Estado. Y, cuya selección no responde a criterios de muestreo estadístico alguno. Por el contrario, es una selección intencionada que obedece, principalmente, a la relevancia institucional y política de estos, en la que se tuvo en cuenta, analíticamente: i) que los casos correspondieran a procesos electorales del nivel nacional y, por lo tanto, a una representación política del mismo orden; ii) que, en cada uno de los casos, estuvieran vinculados liderazgos y partidos políticos de impacto; y, (iii) que estos mismos, permitieran, comparativamente, observar, sistemáticamente, varias de las causales contempladas en la disposición del 275 del CPACA.

Alternativamente, y como fuentes de control, recurrimos a dos casos adicionales en los que se discutió la causal de doble militancia -el de un concejal del municipio de Soacha y el de un representante a la Cámara por la circunscripción departamental de Arauca-; y, con función de cierre y de unificación, a las sentencias SU-245 de 2025 y T-141 de 2025 de la Corte Constitucional.

La incorporación de las providencias de la Corte Constitucional se justifica metodológicamente por tres razones: (i) permiten observar la recepción posterior de los criterios desarrollados por la Sección Quinta en el período estudiado; (ii) delimitan competencias institucionales entre el juez contencioso-electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil en materia de doble militancia; y (iii) permiten evaluar la evolución del precedente constitucional sobre la materia. Su función en el artículo es analítica y de contraste; no amplía el marco temporal del corpus ni modifica los hallazgos sobre el período 2018-2023. Los casos de contraste del Consejo de Estado, por su parte, cumplen una función de control frente al estándar probatorio del apoyo a candidato distinto, uno de ellos anterior al período de estudio (2016) y el otro dentro de él (2018).

Por consiguiente, el método utilizado es el hermenéutico-jurídico, complementado con una lectura politológica de los efectos institucionales de las decisiones. Desde el primero, se examina tanto la competencia funcional del juez administrativo como las disposiciones normativas aplicadas; así como la formulación del problema jurídico a resolver por el juez, junto con los criterios que configuran el

fenómeno de la doble militancia, y las razones de la decisión utilizadas -ratio decidendi- de cada providencia. La lectura politológica, por su parte, posibilita la valoración que los efectos de la decisión del juez electoral producen sobre la organización partidista en general, la misma dinámica de las coaliciones, y, muy importante, sobre la estabilidad y la composición del poder legislativo al que se hizo referencia en páginas anteriores.

Derivado del método, las técnicas se corresponden, en primer lugar, a la revisión documental y el análisis de contenido de las providencias seleccionadas. Para ello, a partir de la identificación de siete variables: caso, sentencia, datos básicos, problema jurídico, discusión, ratio decidendi y decisión, se diseñó la matriz jurisprudencial.

A modo de cierre de este primer apartado, resulta conveniente advertir que el alcance de este trabajo no pretende generalización alguna sobre el tema de la justicia electoral del país. Su alcance está determinado por abordar una preocupación académica y personal sobre ella. A partir de la interpretación de una muestra de sentencias y decisiones, seleccionadas por su relevancia institucional y por su utilidad para contrastar la hipótesis. Por lo que la solidez y validez del análisis se soporta en la coherencia entre estas, el fundamento teórico-metodológico, y la pregunta de investigación formulada. En rigor, se trata de un estudio de casos con valor instrumental: las cuatro decisiones no interesan por sí mismas, sino en cuanto permiten observar, en condiciones diferenciadas -deberes objetivos, apoyos, consultas y coaliciones-, el comportamiento del juez electoral frente a una misma causal; de ahí que los hallazgos aspiren a la generalización analítica hacia el marco conceptual propuesto, y no a la generalización estadística hacia el universo de la justicia electoral colombiana.

Resultados y discusión jurídico-politológica

La doble militancia como causal de nulidad electoral. Marco jurídico-administrativo y función institucional

Una acertada interpretación del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011, obliga a calificar la doble militancia como una suerte de deslealtad partidista por parte de quien desconoce e incurre en ella para hacerse elegir popularmente. Deslealtad, que conduce, consecuentemente, a la aplicación de una sanción restrictiva y temporal que da lugar a la anulación del acto de elección, previa decisión judicial a

través del medio de control nulidad electoral que consagra los artículos 139 y 275 del CPACA.

En este orden, el medio de control de nulidad electoral por doble militancia debe ubicarse en el escenario del contencioso administrativo electoral. Cuyo propósito, más inmediato, no recae sobre la conducta político-partidista del sujeto elegido, sino el examen de validez del acto que profirió su elección. Esta aclaración, a modo de precisión, es la que nos permite diferenciar la nulidad electoral por doble militancia de otras similares situaciones que también afectan a quienes, son elegidos para ejercer cargos de elección popular, incurren en ellas. Se hace referencia, en particular, a las sanciones que aplican los partidos y movimientos políticos, o a la pérdida de investidura, que directamente recaen sobre la conducta del elegido. En palabras de García Serrano (2014) estas últimas recaen sobre la conducta del elegido, en tanto la nulidad electoral se dirige al acto de elección y a su correspondencia con la regla constitucional del artículo 107 y con los artículos 139 y 275, numeral 8, de la Ley 1437 de 2011.

Por lo que la acción de nulidad electoral, como medio de control, supone una tensión entre la protección del principio democrático y la afectación de la situación jurídica concreta de quien fue elegido. Tensión que se torna, particularmente, intensa cuando la causal que se invoca es la de la doble militancia. En tanto, lo que se discute no es una cuestión menor, sino una infracción normativa, legal diseñada como garantía de organización y democracia interna de los partidos, de coherencia política, integridad y transparencia electoral. Al respecto, García Serrano (2014) anuncia que esta acción no puede observarse como algo en el vacío, pues si bien se utiliza para la defensa del orden jurídico establecido y el interés general de los asociados, sus efectos recaen sobre credenciales, curules, derechos políticos y expectativas de representación.

Desde esta perspectiva, la doble militancia responde a un problema político persistente de un sistema político que se distingue por el débil vínculo partido-candidato-elector, propio de un sistema de partidos débilmente, o nada, institucionalizado[10]. En otras palabras, un sistema de partidos en el que la militancia partidaria, no cumple con la función de identificación, o alineación, ideológica y programática; en que la coordinación de las actividades político-electorales y la responsabilidad política de las organizaciones partidistas se diluye.

10 En palabras de Mainwaring, Bizzarro y Petrova (2018, pp. 18-20), "un sistema de partidos institucionalizado" es aquel en el que los partidos políticos interactúan de manera sostenida bajo reglas y lógicas predecibles, previas y observables. Es decir, aquel sistema de partidos que, electoralmente, presentan bajos índices de volatilidad entre una elección y otra.

Es decir, que cuando el pertenecer a un partido o movimiento político se traduce en un instrumento de interés particular de quien pretende ejercer (léase acceder) poder político, incluso, la claridad de la competencia se pierde; y, sin ella, aunque el elector le vote a un partido, el elegido no tendrá la mínima lealtad para con el partido, la bancada o el mismo elector, quienes en última fueron quienes posibilitaron su elección.

Si bien el artículo 107 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009, reconoce la libertad de fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, así como la libertad de afiliarse a ellos o retirarse, tal libertad no puede entenderse como un absoluto. El mismo precepto prohíbe pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica. La Ley 1475 de 2011 -estatuto de partidos y procesos electorales- desarrolló esa prohibición; y, además, precisó que pertenencia simultánea, apoyo a candidatos distintos de los inscritos por la propia organización, deber de permanencia en el partido que avaló la elección y exigencia de renuncia previa para aspirar por una colectividad distinta, son algunas de sus manifestaciones. No debe perderse de vista, además, que este régimen estatutario superó el control previo, automático e integral de constitucionalidad en la Sentencia C-490 de 2011, en la que la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011 como desarrollo legítimo del artículo 107 superior; dato que refuerza la tesis de la delegación normativa aquí sostenida, pues el régimen de doble militancia que aplica el juez electoral no es una creación pretoriana, sino un diseño querido por el constituyente derivado y validado por el juez constitucional (Corte Constitucional, 2011).

Pero, estas disposiciones normativas no tienen una finalidad meramente formal. Pretenden, además, garantizar, en todo orden, una mínima organización partidaria que se traduzca en integridad y transparencia de la competencia democrática. La lealtad partidaria, en este contexto, no debe entenderse como obediencia ciega a las directivas del partido o del movimiento político, ni mucho menos como la prohibición del pluralismo interno. Lo que la prohibición pretende impedir es que un actor político use identidades partidarias incompatibles, apoye candidaturas rivales o se beneficie electoralmente de una organización mientras actúa en favor de otra. Por eso, cuando la doble militancia se proyecta sobre una candidatura o una elección, el asunto deja de pertenecer exclusivamente al régimen interno de los partidos y pasa al control del juez competente para resolver el conflicto: el juez contencioso administrativo (Leiva, 2026a).

La elección popular, como expresión y materialización de la democracia, no puede quedar por fuera del control de legalidad. En un Estado de derecho, como el colombiano, el voto produce, además de participación política, representación de la voluntad del ciudadano, válida en la medida en que se canaliza mediante procedimientos y condiciones normativas previamente establecidas. Por ello, cuando se demanda un acto de elección por doble militancia, el juez contencioso-administrativo no sustituye al elector, sino que verifica si la voluntad popular se expresó dentro del marco jurídico que permite reconocerla como elección válida (Leiva, 2026b).

Sin embargo, la nulidad electoral por doble militancia no es neutra en términos políticos. Tal como se advirtió antes, su declaratoria puede retirar del cargo a una persona elegida por voto popular, modificar la composición de una corporación pública, alterar la integración de una bancada y afectar la correlación de fuerzas entre partidos. De allí que su análisis no pueda quedarse en la fórmula "legalidad versus voluntad popular". La pregunta más precisa es cómo preservar simultáneamente la legalidad electoral y la estabilidad democrática de la representación. Ese es el punto en que el derecho administrativo electoral necesita una lectura politológica controlada: el acto revisado es jurídico, pero sus efectos recaen sobre la producción institucional del poder democrático (Leiva, 2023).

Soberanía del elector y fortalecimiento de los partidos: los bienes constitucionales en tensión

Esa falta de neutralidad obliga a explicitar los bienes constitucionales que colisionan cada vez que el juez electoral decide una demanda por doble militancia. De un lado, la soberanía popular y la eficacia del voto: la nulidad recae sobre un acto que no es una manifestación cualquiera de la administración, sino la expresión certificada de la voluntad del elector, de modo que anularlo equivale a privar de efectos jurídicos a un pronunciamiento del titular de la soberanía (artículos 3 y 40 de la Constitución Política). De otro lado, el fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos como bienes constitucionales en sí mismos, querido por el constituyente derivado de 2003 y 2009 precisamente para corregir la atomización personalista que el propio artículo describe. La causal de doble militancia es, así, el punto exacto en el que ambos bienes se encuentran: cada declaratoria de nulidad protege al partido a costa del voto; cada denegatoria protege al voto a riesgo de debilitar al partido.

La teoría constitucional clásica ofrece el marco de esa tensión. Kelsen (2006) advirtió tempranamente que la democracia moderna solo es posible como democracia de partidos, pues el aislamiento del individuo frente al poder carece de toda influencia real; en la misma línea, García-Pelayo (1986) caracterizó al Estado contemporáneo como un Estado de partidos en el que estos dejan de ser asociaciones privadas para convertirse en órganos de relevancia constitucional, y Duverger (1957) mostró que su consistencia organizativa condiciona la estabilidad del sistema político entero. Desde esta tradición, las reglas que protegen la disciplina y la identidad de las colectividades -el aval, la bancada, la prohibición de doble militancia- no son restricciones caprichosas de la libertad política individual, sino condiciones de posibilidad de la representación misma: sin partidos consistentes no hay oferta electoral inteligible ni responsabilidad política exigible.

El esquema analítico de Hirschman (1977) permite precisar la función institucional de la causal. Frente al desacuerdo interno, el militante dispone de dos vías: la salida -abandonar la organización- y la voz -disentir dentro de ella-, moduladas ambas por la lealtad. Un ordenamiento que no regula la salida abarata el abandono oportunista y, con ello, desincentiva la voz: nadie invierte en transformar internamente un partido que puede dejar sin costo alguno en vísperas electorales. La prohibición de doble militancia, junto con el régimen de bancadas de la Ley 974 de 2005 -cuyo artículo 4 vincula expresamente el retiro voluntario de la colectividad con la violación del deber de actuar en bancada-, opera entonces como un encarecimiento deliberado de la salida que protege la deliberación interna y el valor del aval; lo que explica que el ordenamiento colombiano la haya elevado a causal de nulidad y no la haya dejado, como otros sistemas, en el terreno de la sanción meramente partidaria (Zovatto, 2006).

El contrapeso de esa protección se encuentra en el parámetro interamericano. El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos admite la reglamentación de los derechos políticos, pero la Corte Interamericana ha exigido que toda restricción al derecho a ser elegido y a la permanencia en el cargo satisfaga los requisitos de legalidad, finalidad legítima, necesidad y proporcionalidad, tanto en el caso Yatama vs. Nicaragua (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2005) como en Castañeda Gutman vs. México (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008), este último precisamente a propósito de la relación entre candidaturas y partidos políticos. Trasladado a nuestro objeto, ese estándar significa que la nulidad por doble militancia es convencionalmente admisible en abstracto -su fuente es legal y estatutaria, y su finalidad, el fortalecimiento del sis-

tema de partidos, es legítima-, pero exige del juez electoral una aplicación estricta y proporcional en concreto, pues cada declaratoria sacrifica simultáneamente el derecho del elegido y la decisión del electorado.

Esta doble matriz -teoría del Estado de partidos y estándar interamericano de proporcionalidad- suministra la clave de lectura de la jurisprudencia del Consejo de Estado que se analiza en los apartados siguientes: los patrones de rigidez aparecen allí donde el deber infringido protege el núcleo de la vida partidaria -la renuncia oportuna, la permanencia debida al aval-, mientras que los patrones de contención probatoria emergen donde la anulación sacrificaría la eficacia del voto sin ganancia institucional verificable. Vista así, la Sección Quinta no elige entre soberanía del elector y fortalecimiento de los partidos: administra, caso a caso, el precio que cada uno de esos bienes puede exigirle al otro.

Reglas jurisprudenciales de la Sección Quinta del Consejo de Estado

La Sección Quinta del Consejo de Estado ha construido la doble militancia a partir de reglas constitucionales, disposiciones estatutarias y criterios probatorios definidos caso por caso. No obstante encontrar, normativamente, su punto de partida en el artículo 107 de la Constitución y en el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011, la operatividad real de la figura depende de la forma en que el juez administrativo identifica la modalidad aplicable, fija el momento relevante de la conducta, valora la prueba y determina si la infracción tiene entidad suficiente para afectar la validez del acto de elección. En este sentido, del análisis efectuado se tiene como reglas las siguientes consideraciones:

En primer lugar, el carácter objetivo del control. En los procesos de doble militancia, la Sección Quinta del Consejo de Estado, no examina, necesariamente, si la conducta tuvo incidencia cuantitativa en el resultado electoral, sino si el supuesto de hecho previsto por la norma se configuró. En la sentencia sobre Tovar Bello, por ejemplo, la Sala sostuvo que la doble militancia puede configurarse incluso con un solo acto de apoyo; y, que no es indispensable demostrar que dicho respaldo haya alterado efectivamente el resultado electoral (Consejo de Estado, Sección Quinta, 2018).

En segundo lugar, la exigencia de acto positivo y concreto. La Sección Quinta exige una conducta positiva, verificable y concreta cuando se alega apoyo a candidato distinto del avalado. En el caso del concejal de Soacha, la Sala negó las pretensio-

nes porque no se acreditaron actos positivos de apoyo a una candidatura distinta, evitando así convertir la doble militancia en una obligación general de adhesión partidaria absoluta (Consejo de Estado, Sección Quinta, 2016).

En tercer lugar, la renuncia previa y la presencia de la expresión "siguiente elección". En el caso de Ángela María Robledo, la Sección Quinta interpretó la expresión "siguiente elección" en sentido amplio. Es decir que quien ocupa una curul y decide presentarse por un partido distinto debe renunciar al menos doce meses antes del primer día de inscripciones, sin que la regla se limite a la elección de la misma corporación. La Sala sostuvo que esa prerrogativa no opera como excepción al régimen de doble militancia, dado que las normas constitucionales y legales no establecieron una salvedad de ese tipo (Consejo de Estado, Sección Quinta, 2019a). Criterio que fue avalado por la Sala Plena de la Corte Constitucional en la Sentencia SU-209 de 2021, providencia que dejó en firme la decisión de la Sección Quinta en el caso Robledo (Corte Constitucional, 2021). No sobra advertir que dicha unificación contó con cuatro salvamentos de voto, en los que se sostuvo que la prohibición de doble militancia no resulta predicable de los grupos significativos de ciudadanos; lo que evidencia que el alcance de la interpretación extensiva de la causal sigue siendo objeto de controversia al interior del propio tribunal constitucional.

En cuarto lugar, las consultas interpartidistas y el análisis finalista. En la sentencia sobre Martha Lucía Ramírez, la Sección Quinta examinó si quien participa en una consulta interpartidista y luego integra la fórmula presidencial del ganador incurre en doble militancia. La Sala consideró que no se vulnera la finalidad de la prohibición cuando quien perdió la consulta acompaña al vencedor como fórmula vicepresidencial, pues no compite contra él ni desconoce el resultado del mecanismo de selección (Consejo de Estado, Sección Quinta, 2019b).

Finalmente, en quinto lugar, la conformación de coaliciones, expulsión partidaria y exigencia probatoria. Los casos Roy Barreras y Humberto de la Calle muestran que la doble militancia enfrenta tensiones crecientes en escenarios de coalición. En Barreras, la Sección Quinta no asumió la expulsión del partido como equivalente funcional de la renuncia previa ni como excepción automática al régimen de doble militancia (Consejo de Estado, Sección Quinta, 2023a). En De la Calle, reafirmó la importancia de la disciplina partidaria, pero negó la nulidad al no encontrar acreditado el supuesto fáctico (Consejo de Estado, Sección Quinta, 2023b). Peña-Cuellar, Vidal-Lasso y Guaraca Espinosa (2023) advierten que la expulsión es un supuesto

no previsto expresamente por el ordenamiento colombiano y que su tratamiento debe contrastarse con estándares de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad.

La Corte Constitucional, adicionalmente, a través de sus providencias de tutela y de unificación, principalmente, ha contribuido a delimitar estos debates. Es así como en ellas, esta alta corte, sostuvo que la prohibición de la figura de la doble militancia no solo busca proteger la coherencia ideológica, la unidad interna de las colectividades y el sistema democrático, sino que también sometió las decisiones judiciales sobre la materia a estándares de debido proceso, valoración probatoria y respeto del precedente (Sentencia SU-245 de 2025). Y, en la Sentencia T-141 de 2025, también el alto tribunal precisó que la Registraduría Nacional del Estado Civil no tiene competencia para rechazar candidaturas por doble militancia, pues su verificación se limita a requisitos formales de inscripción. Reafirmando, con esto, que la solución de las controversias sustantivas en la materia corresponde a las autoridades electorales y judiciales competentes (Corte Constitucional, 2025a, 2025b). A lo anterior se suma la Sentencia SU-368 de 2025, mediante la cual la Sala Plena dejó sin efectos la decisión de la Sección Quinta que había anulado, por doble militancia en la modalidad de apoyo, la elección del senador Alexander López, al encontrar configurado un defecto fáctico en la valoración probatoria; la Corte advirtió, además, la existencia de un vacío normativo sobre la creación, el funcionamiento y la disolución de las coaliciones, y exhortó al Congreso de la República a expedir la regulación correspondiente (Corte Constitucional, 2025c).

La nulidad electoral por doble militancia. Las decisiones de la Sección Quinta

En el apartado metodológico se anunció, como instrumento de sistematización, el diseño de la matriz jurisprudencial, de las cuatro decisiones de la Sección Quinta seleccionadas para contrastar modalidades relevantes de doble militancia y articuladas con el objetivo del artículo de analizar si la nulidad electoral por doble militancia opera como control legítimo de legalidad o expresa una forma de judicialización con eventual activismo judicial: i) la renuncia previa a la curul, ii) la participación en consultas interpartidistas, iii) la expulsión partidaria, iv) la permanencia en la organización política avalante; y, v) el apoyo a candidaturas en contextos de coalición.

Patrones decisionales: control de legalidad, judicialización y eventual activismo judicial

A partir de la información de la tabla 1, se identifican cinco patrones decisionales que caracterizan la jurisprudencia de la Sección Quinta sobre doble militancia. El primero de ellos, lo denominamos defensa de la disciplina partidaria como presupuesto de la representación. En las sentencias revisadas, se observa que la disciplina no aparece como simple obediencia interna a las directivas de un partido, sino como una condición de coherencia entre aval, candidatura, curul y elector. Se infiere, como premisa, que la Sección Quinta del Consejo de Estado, parte de una premisa institucional que indica que quien ocupa un escaño de poder, o curul, en una corporación pública no lo llega a ella solo por su capital político, sino que también lo hace merced a la discreción del partido o movimiento político que lo reconoce como miembro, lo avala, lo inscribe y lo presenta ante el electorado que milita o simpatiza con la organización partidista. Esta premisa es especialmente visible en Humberto de la Calle, donde la Sala recordó que el deber de permanencia busca impedir que el elegido traslade a otra colectividad los beneficios derivados de la curul y defraude la expectativa del elector (Consejo de Estado, Sección Quinta, 2023b).

El segundo patrón, identificado, se corresponde con la lectura estricta de los deberes objetivos de renuncia y permanencia. En el caso de Ángela María Robledo, la Sección Quinta, adopta una interpretación estricta de la expresión "siguiente elección" al tiempo que la extendió a cualquier elección posterior para corporación pública o cargo de elección popular. Y, en el de Roy Barreras, por su parte, no trató la expulsión partidaria como equivalente funcional de la renuncia previa exigida por los artículos 107 constitucional y 2º de la Ley 1475 de 2011, respectivamente. En ambos casos, esta instancia privilegia la seguridad del régimen electoral sobre lecturas más flexibles de la movilidad política del elegido. Desde la óptica del activismo judicial, adoptada en este trabajo, los dos casos se ubican en la zona de mayor tensión. Mas no porque el juez administrativo actúe por fuera de sus competencias, sino porque interpreta de manera intensa una restricción que afecta el acceso a cargos públicos y la eficacia del voto.

El tercer patrón se asocia con la exigencia de prueba positiva en los casos de apoyo a candidato distinto. Aquí, a diferencia de la renuncia previa, donde la Sección Quinta hace una lectura rigurosa, en los casos de apoyo exige, como medio probatorio, la existencia de actos positivos, concretos y verificables. En este caso,

cobra relevancia el antecedente del concejal de Soacha al servir como criterio control, pues en él la pretensión de nulidad del demandante fue negada porque estos no se encontraron. Ese estándar permite leer mejor los casos de Humberto de la Calle y Martha Lucía Ramírez. En el de Humberto de la Calle, la controversia política fuerte no se tradujo en prueba suficiente del supuesto fáctico; por su parte, en el de Martha Lucía Ramírez, la conducta de la precandidata derrotada no desconoció el resultado del mecanismo de selección (Consejo de Estado, Sección Quinta, 2019b; 2023b).

El cuarto patrón, las tensiones crecientes en escenarios de coalición, aplicable a los casos Roy Barreras y Humberto de la Calle, muestra que el fenómeno de la doble militancia enfrenta dificultades crecientes cuando opera en contextos de listas compartidas, avales cruzados y acuerdos programáticos, es decir de coaliciones. Aquí, la norma parte de una relación relativamente lineal entre candidato y partido; no obstante, la política electoral opera con coaliciones amplias y apoyos políticos de magnitud variable. La Sección Quinta mantiene como eje la organización política jurídicamente relevante para la inscripción y el aval. Esa opción aporta certeza jurídica, pero puede resultar insuficiente para comprender la dinámica real de las coaliciones.

Finalmente, el quinto patrón se centra en la diferenciación entre indicio político y prueba jurídicamente útil. Los magistrados de la Sección Quinta señalan que las fotografías, afiches o registros de reuniones políticas, per se, no resultan en pruebas de apoyo a una candidatura distinta. Si lo es, en cambio, una intervención pública en la que el candidato solicita expresamente respaldo para una candidatura de otro partido, lo que conduce a la configuración de la causal. Esta diferenciación evita que la nulidad electoral se convierta en una herramienta de persecución de afinidades o coincidencias públicas.

Por lo tanto, a partir de los patrones antes descritos, podemos formular el hallazgo central del trabajo. El contencioso administrativo colombiano, en sede de la Sección Quinta construye una jurisprudencia en la que se mezcla la rigidez y la rigurosidad normativa con el acervo probatorio. De un lado, se presenta rígida cuando se trata de deberes objetivos como la renuncia previa, dentro de los términos establecidos en la norma, a la condición que se ostenta antes de ser candidato y la permanencia en la organización política que avaló la elección. Es de corte más contenido, en lo probatorio, cuando se trata de actos de apoyo, consultas o controversias coalicionales que exigen valorar finalidad, prueba y contexto. Esta combi-

nación es la que impide que la línea jurisprudencial se califique como puramente activista o puramente deferente. Contrastados los patrones con los tres elementos operativos definidos en la introducción, se advierte que la interpretación amplia de la expresión "siguiente elección" -caso Robledo- y la negativa a reconocer la expulsión como equivalente de la renuncia previa -caso Barreras- se aproximan al primero de ellos, la interpretación expansiva; no obstante, no configuran el segundo ni el tercero, pues la Sección Quinta no creó reglas inexistentes en el ordenamiento ni produjo, de manera sistemática, efectos favorables a un mismo tipo de actor político. Los patrones tercero y quinto operan, incluso, en dirección contraria al activismo, pues elevan el estándar probatorio exigido al demandante; y el cuarto revela menos una creación judicial de reglas que la administración de un vacío normativo -el de las coaliciones- que el legislador aún no ha colmado.

El contraste sistemático de los cinco patrones con los tres criterios operativos permite objetivar el resultado: solo el primer criterio -la interpretación expansiva- se activa, y apenas de manera parcial, en dos de los cinco patrones; ninguno satisface el segundo ni el tercero. A ello se agrega una constatación diacrónica que refuerza la conclusión: en ambos extremos del período coexisten declaratorias de nulidad y denegatorias de las pretensiones -Robledo y Ramírez en 2019; Barreras y De la Calle en 2023-, lo que descarta una deriva unidireccional de la Sección Quinta y resulta incompatible con la idea de una agenda activista sostenida. El activismo, cuando existe, se comporta como programa; lo que aquí se observa es, en cambio, una jurisprudencia que gradúa su intensidad según la naturaleza del deber discutido y la calidad de la prueba disponible.

Por lo que, en términos de la hipótesis de trabajo inicialmente formulada, lo anterior, nos permite señalar, como conclusión intermedia, que la nulidad electoral por doble militancia se configura como un mecanismo legítimo de control de legalidad electoral. Pero que, no obstante, por sus efectos políticos, sobre curules, partidos, coaliciones y representación política, su aplicación se presenta como un ejercicio enmarcado en lo que denominamos, como judicialización de la política, en virtud del tipo de conflicto que resuelve: controversias sobre pertenencia partidaria, lealtad política y validez de mandatos electorales. Así, lo que no puede sostenerse de forma general, es la existencia de activismo judicial, entendido en los términos operacionales definidos en los apartados iniciales del artículo. Quizás los casos más cercanos a esa discusión son los de Robledo y Roy Barreras; en tanto, que los casos Ramírez y De la Calle ofrecen evidencia de contención judicial y moderan esta hipótesis.

Conclusiones

Llegados a este punto en el que el desarrollo del propósito inicial se ha alcanzado, se nos permite sostener que la figura de la nulidad electoral por doble militancia en Colombia, por lo menos en su estructura formal, se constituye en el mecanismo ideal y legítimo de control judicial de legalidad del acto electoral. Del mismo modo, que su fundamento se encuentra en reglas constitucionales y legales -estatutarias y contencioso-administrativas- previamente establecidas y dirigidas a la preservación de la democracia partidista, la integridad y la transparencia del proceso electoral en todas sus fases, y, de manera principal, al mantenimiento de la competencia y la coherencia mínima que exige, contemporáneamente, la representación política. Por lo que no resulta, ni jurídica, ni políticamente correcto afirmar que las decisiones de la Sección Quinta del Consejo de Estado, en esta materia, son una indebida y exagerada intromisión de esta corporación judicial en la voluntad popular.

Adicionalmente, que la nulidad electoral por doble militancia no recae sobre un acto administrativo ordinario, sino sobre un acto mediante el cual se traducen, jurídicamente, las decisiones y preferencias electorales en escaños de poder y de representación política. Por lo tanto, sus efectos exceden la dimensión meramente legal al permear la dimensión política. Es decir que cuando la decisión de anular el acto que declara una elección afecta una curul, se modifica la composición de una corporación pública, se reordena parcialmente la representación de un partido o movimiento político; y, de paso, se altera, en algún grado, la correlación de fuerzas políticas. Esta constatación confirma la dimensión jurídico-politológica del fenómeno estudiado, en tanto si bien el control es jurídico en su forma, lo es también político en buena parte de sus consecuencias.

En este orden la hipótesis de trabajo se verifica en sus dos componentes -judicialización sin activismo- puesto que, como ya lo señalamos, la nulidad electoral por doble militancia opera como control legítimo de legalidad electoral; pero, por sus efectos sobre los partidos, las coaliciones y la representación política, expresa una modalidad de judicialización de la política que no debe entenderse como desviación institucional ni como anomalía democrática. Lo decisivo no es negar esa judicialización, sino examinar sus límites, su razonabilidad y sus efectos sobre la democracia representativa.

En este orden, los principales, y sustantivos, hallazgos se sintetizan en tres ideas. La Sección Quinta protege la disciplina partidaria como valor institucional vinculado al aval, la candidatura, el elector y la curul. En segundo lugar, esta instancia aplica distintos niveles de intensidad. En unos casos es estricta frente a deberes objetivos de renuncia y permanencia; y, en otros, exige prueba positiva, concreta y verificable cuando lo que se discute es el apoyo a candidato distinto. Los casos de coalición y expulsión partidaria, en tercer lugar, muestran zonas de tensión que exigen criterios cada vez más precisos para evitar que la disciplina partidaria se convierta en una restricción desproporcionada de los derechos políticos.

Adicionalmente, consideramos que la principal contribución del artículo consiste en desplazar el debate del fenómeno de la doble militancia de una oposición rígida entre legalidad y política hacia una lectura de grados, modalidades y efectos en tanto nace como regla de disciplina partidaria, opera como causal de nulidad electoral y produce consecuencias sobre la configuración del poder político. Desde esa triple condición se explica por qué debe ser estudiada desde el derecho administrativo electoral y con herramientas de la ciencia política. La doble militancia, vista desde esta perspectiva, debe ser considerada como una figura de frontera. En esa dirección, este trabajo propone la categoría de judicialización electoral por delegación normativa para designar el fenómeno estudiado: aquella en la que el protagonismo del juez no resulta de la usurpación de competencias ajenas, sino del diseño deliberado del constituyente derivado y del legislador estatutario -validado por el juez constitucional en la Sentencia C-490 de 2011- que radicó en sede judicial el control de la lealtad partidaria. La categoría permite distinguir, dentro del género de la judicialización de la política, especies con legitimidades de origen diversas; y ofrece, hacia el futuro, un criterio de evaluación verificable: mientras el juez electoral se mantenga dentro del programa normativo delegado, habrá judicialización sin activismo; cuando lo desborde, se activarán los criterios operativos aquí definidos y contrastados.

Ahora bien, del análisis desarrollado, y los hallazgos señalados, se derivan tres propuestas orientadas a reducir las tensiones identificadas en la aplicación de la doble militancia y a fortalecer la seguridad jurídica del régimen electoral colombiano. La primera consiste en adoptar, como criterio de interpretación, la diferencia entre la renuncia voluntaria a una organización partidista y la expulsión unilateral que esta haga de uno de sus miembros. Se propone que la Sección Quinta aplique un análisis de razonabilidad y proporcionalidad que evalúe: (i) si el procedimiento de expulsión respetó el debido proceso interno del partido; (ii) si la conducta del

elegido fue la causa determinante de la ruptura; y (iii) si la exigencia de renuncia previa resulta física y jurídicamente posible una vez producida la expulsión. Este criterio, en términos de lo que Peña-Cuellar, Vidal-Lasso y Guaraca Espinosa (2023) sostienen, no exime al elegido del control de legalidad, pero sí impide aplicar mecánicamente una consecuencia anulatoria en supuestos no expresamente previstos. El examen propuesto no es ajeno a nuestra tradición: se corresponde con la estructura del principio de proporcionalidad -idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto- decantada por la dogmática constitucional (Bernal Pulido, 2007), cuya aplicación a la sanción anulatoria permitiría graduar sus efectos sin sacrificar la finalidad protectora de la disciplina partidaria.

Se propone, en segundo lugar, que se haga una reforma a la Ley 1475 de 2011, en la que se adicione una disposición que: i) defina el tratamiento de la expulsión partidaria como supuesto autónomo dentro del régimen de doble militancia; ii) establezca los efectos jurídicos de la expulsión sobre el deber de permanencia y sobre el cumplimiento del plazo de renuncia previa; y iii) prevea un mecanismo de verificación de la validez del procedimiento de expulsión ante el Consejo Nacional Electoral, como paso previo a cualquier acción de nulidad electoral fundada en esa circunstancia. Esta reforma contribuiría a llenar el vacío normativo que se identifica y a reducir la incertidumbre jurídica que actualmente recae sobre el juez contencioso-electoral. Propuesta que coincide, además, con el exhorto que la propia Corte Constitucional formuló al Congreso de la República en la Sentencia SU-368 de 2025, ante el vacío normativo que identificó en materia de coaliciones.

En contextos de coalición partidista, escenario muy frecuente en Colombia, se propone que el juez electoral, i) identifique con precisión cuál es la organización política jurídicamente relevante para determinar el aval; ii) exija prueba directa de que el acto de apoyo cuestionado contradijo específicamente los términos del acuerdo de coalición formalmente suscrito; y iii) distinga entre el apoyo a precandidatos dentro de la coalición -que puede ser lícito- y el apoyo a candidatos de organizaciones ajenas a ella -que puede configurar la causal-. Este criterio aportaría predictibilidad al control electoral en un contexto en que la práctica de las grandes coaliciones es creciente en el sistema político colombiano.

Finalmente, en este trabajo, se propone, como agenda de investigación, en primer lugar, explorar, mediante metodologías de corte cuantitativo o mixto, el impacto real que la nulidad electoral por doble militancia, y la consecuente pérdida de curules, produce sobre la cohesión interna de las bancadas legislativas. Asimismo,

propone abrir una línea de derecho electoral comparado, al interior de los posgrados estrechamente relacionados con la temática, que responda si la tensión entre la rigidez punitiva de la doble militancia y la laxitud pragmática de las coaliciones es una patología endémica del diseño institucional colombiano o una constante en los regímenes presidenciales multipartidistas de América Latina.

Referencias

Barak, A. (2006). The judge in a democracy. Princeton University Press.

Bernal Pulido, C. (2007). El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales (3.ª ed.). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Cepeda, M. J. (2011). La judicialización de la política en Colombia: lo viejo y lo nuevo. En R. Sieder, L. Schjolden y A. Angell (Eds.), La judicialización de la política en América Latina (pp. 67–102). Universidad Externado de Colombia.

Duverger, M. (1957). Los partidos políticos. Fondo de Cultura Económica.

Feoli, M. (2016). Judicialización de la política y activismo judicial: una aproximación a América Latina. Revista Latinoamericana de Derechos Humanos, 27(1), 75–98. https://doi.org/10.15359/rldh.27-1.3

García-Pelayo, M. (1986). El Estado de partidos. Alianza Editorial.

García Serrano, M. C. (2014). Acción de nulidad electoral: principio democrático vs. derechos del elegido [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio Institucional UN. https://repositorio.unal.edu.co

Guastini, R. (2008). Teoría e ideología de la interpretación constitucional. Editorial Trotta.

Heller, W. B. y Mershon, C. (Eds.). (2009). Political parties and legislative party switching. Palgrave Macmillan.

Hirschl, R. (2004). Towards juristocracy: The origins and consequences of the new constitutionalism. Harvard University Press.

Hirschman, A. O. (1977). Salida, voz y lealtad: respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados. Fondo de Cultura Económica.

Instituto Nacional Electoral et al. (2015). Compendio de Legislación Electoral Nacional (Tomo II). Instituto Nacional Electoral.

Kelsen, H. (2006). Esencia y valor de la democracia. KRK Ediciones.

Leal Buitrago, F. y Dávila, A. (1990). Clientelismo: el sistema político y su expresión regional. Tercer Mundo Editores / IEPRI.

Leiva Ramírez, E. (2023). Hacia la construcción de un constitucionalismo del Sur Global latinoamericano. Verba Iuris, (50), 11–13. https://doi.org/10.18041/0121-3474/verbaiuris.50.10760

Leiva, E. (2026a). La valoración de la prueba indiciaria en procesos con perspectiva de género: Diálogo judicial y estándares probatorios en América Latina. En U. Canosa y S. Pereira (Coords.), El derecho procesal civil en Iberoamérica: Libro homenaje a Jairo Parra Quijano (Vol. 2, pp. 305-324). Palestra Editores.

Leiva, E. (2026b). ¿Quién controla al guardián? Tribunales constitucionales, separación de poderes y supremacía judicial en las democracias contemporáneas. En F. J. Díaz, M. Á. Pacheco, L. García-Chico, M. Ruiz y A. Travé (Eds.), Populismo y democracia: una perspectiva constitucional (pp. 399-421). Atelier. https://doi.org/10.71237/s913Ds0L

Mainwaring, S., Bizzarro, F. y Petrova, A. (2018). Party System Institutionalization, Decay, and Collapse. En S. Mainwaring (Ed.), Party Systems in Latin America: Institutionalization, Decay, and Collapse (pp. 17–33). Cambridge University Press.

Manin, B. (1998). Los principios del gobierno representativo. Alianza Editorial.

Nohlen, D. (2004). Sistemas electorales y partidos políticos (3.ª ed.). Fondo de Cultura Económica.

Palacios, M. (2006). Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875–1994 (2.ª ed.). Grupo Editorial Norma.

Peña-Cuellar, D. M., Vidal-Lasso, A. D. y Guaraca Espinosa, L. D. (2023). La doble militancia ante la expulsión de partidos políticos en Colombia: estándares interamericanos. En Investigación interdisciplinaria Universidad de la Amazonia — Libro resultado de investigación (1.ª ed.). Editorial Universidad de la Amazonia. https://doi.org/10.47847/9786287693098.6

Pizarro Leongómez, E. (1989). Los orígenes del movimiento armado comunista en Colombia (1949-1966). Análisis Político, (7), 3–32.

Sartori, G. (1994). Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados. Fondo de Cultura Económica.

Sieder, R., Schjolden, L. y Angell, A. (2005). The judicialization of politics in Latin America. New York: Palgrave Macmillan.

Tate, C. N. y Vallinder, T. (Eds.). (1995). The global expansion of judicial power. New York University Press.

Uprimny, R. (2008). La judicialización de la política en Colombia: casos, potencialidades y riesgos. En J. Ferejohn, K. Ansolabehere, A. Dalla & R. Uprimny, Los jueces entre el derecho y la política. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.

Varón-Amaya, M. I. (s. f.). La doble militancia como causa de nulidad en las elecciones populares [Documento de trabajo]. Institución Universitaria Tecnológico de Antioquia.

Zovatto, D. (Coord.). (2006). Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Universidad Nacional Autónoma de México / IDEA Internacional.

Zweigert, K. y Kötz, H. (2002). Introducción al derecho comparado. Oxford University Press.

Fuentes normativas

Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 107 (modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009). Gaceta Constitucional No. 116.

Acto Legislativo 01 de 2003. (3 de julio de 2003). Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 45.237.

Acto Legislativo 01 de 2009. (14 de julio de 2009). Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia. Diario Oficial No. 47.410.

Ley 1437 de 2011. (18 de enero de 2011). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). Diario Oficial No. 47.956. Congreso de la República de Colombia.

Ley 1475 de 2011. (14 de julio de 2011). Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.130. Congreso de la República de Colombia.

Ley 974 de 2005. (22 de julio de 2005). Por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas. Diario Oficial No. 45.980. Congreso de la República de Colombia.

Lei n.º 9.096. (19 de septiembre de 1995). Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Diário Oficial da União. República Federativa del Brasil.

Ley General de Partidos Políticos. (23 de mayo de 2014). Diario Oficial de la Federación. Estados Unidos Mexicanos.

Fuentes jurisprudenciales

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. (2016). Sentencia del 24 de noviembre de 2016, Rad. 25000-23-15-000-2016-01372-01. C. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. [Nulidad electoral contra la elección de José Martín Peñuela Beltrán como concejal de Soacha, período 2016–2019]. https://www.consejodeestado.gov.co

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. (2018). Sentencia del 31 de octubre de 2018, Rad. 11001-03-28-000-2018-00032-00. C. P. Carlos Enrique Moreno Rubio. [Demandado: Luis Emilio Tovar Bello, representante a la Cámara por Arauca]. https://www.consejodeestado.gov.co

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. (2019a). Sentencia del 25 de abril de 2019, Rad. 11001-03-28-000-2018-00074-00. C. P. Carlos Enrique Moreno Rubio. [Demandada: Ángela María Robledo Gómez]. https://www.consejodeestado.gov.co

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. (2019b). Sentencia del 28 de marzo de 2019, Rad. 11001-03-28-000-2018-00077-00. C. P. Carlos Enrique Moreno Rubio. [Demandados: Iván Duque Márquez y Martha Lucía Ramírez Blanco]. https://www.consejodeestado.gov.co

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. (2023a). Sentencia del 4 de mayo de 2023, Rad. 11001-03-28-000-2022-00193-00 y acumulados. C. P. Pedro Pablo Vanegas Gil. [Demandado: Roy Leonardo Barreras Montealegre]. https://www.consejodeestado.gov.co

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. (2023b). Sentencia del 9 de noviembre de 2023, Rad. 11001-03-28-000-2022-00155-00, 11001-03-28-000-2022-00168-00 y 11001-03-28-000-2022-00262-00 acumulados. C. P. Luis Alberto Álvarez Parra. [Demandado: Humberto de la Calle Lombana]. https://www.consejodeestado.gov.co

Corte Constitucional. (2011). Sentencia C-490 de 2011. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-490-11.htm

Corte Constitucional. (2021). Sentencia SU-209 de 2021. M. P. Cristina Pardo Schlesinger. Expediente T-7.977.095. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/SU209-21.htm

Corte Constitucional. (2025a). Sentencia SU-245 de 2025. M. P. Jorge Enrique Ibáñez Najar. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2025/SU245-25.htm

Corte Constitucional. (2025b). Sentencia T-141 de 2025. M. P. Diana Fajardo Rivera. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2025/T-141-25.htm

Corte Constitucional. (2025c). Sentencia SU-368 de 2025. M. P. Vladimir Fernández Andrade y Lina Marcela Escobar Martínez. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2025/SU368-25.htm

Supremo Tribunal Federal (Brasil). (2015). Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.081/DF, sentencia del 27 de mayo de 2015. Rel. Min. Roberto Barroso. https://portal.stf.jus.br

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005). Caso Yatama vs. Nicaragua. Sentencia del 23 de junio de 2005 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C No. 127. https://www.corteidh.or.cr

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2008). Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia del 6 de agosto de 2008 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C No. 184. https://www.corteidh.or.cr