

Bogotá., 29 de octubre de 2024

Doctor:
JAIME RAUL SALAMANCA
Presidente
Cámara de Representantes
Ciudad.

Asunto. Radicación de proyecto de ley “Por medio del cual se modifica la ley 1475 de 2011 en relación a la doble militancia y se dictan otras disposiciones”

Respetado Presidente,

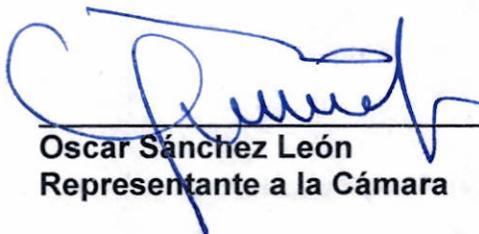
En virtud de nuestras facultades legales y constitucionales como Representantes a la Cámara, y en ejercicio de las atribuciones consagradas en el Artículo 154 de la Constitución de Colombia, así como lo establecido en el Artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 y las modificaciones del Artículo 13º de la Ley 974 de 2005, radicamos ante la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes el proyecto de ley **“Por medio del cual se modifica la ley 1475 de 2011 en relación a la doble militancia y se dictan otras disposiciones”**.

La presente iniciativa congresional está compuesta por:

1. Articulado.
2. Exposición de motivos

Adjunto original y tres (3) copias del documento.

Atentamente;

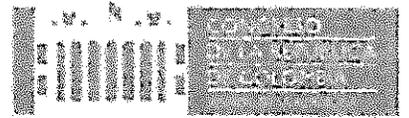


Oscar Sánchez León
Representante a la Cámara

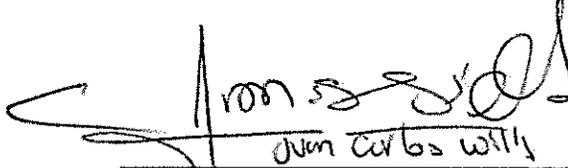


Carlos Felipe Quintero Ovalle
Representante a la Cámara



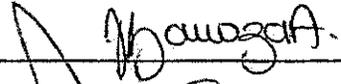
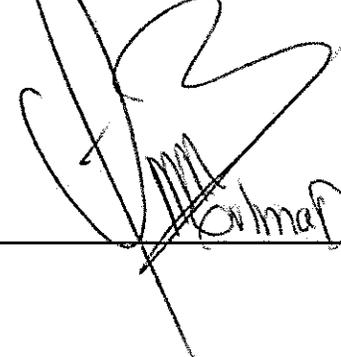



Alvaro Rueda
Liberal Santander


Juan Carlos Willy
Polay Tera

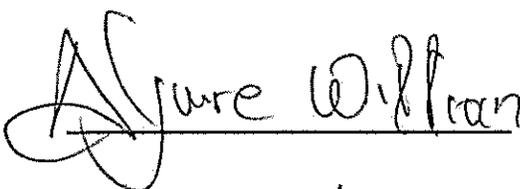

Juan David Peneela
Conservador -vario

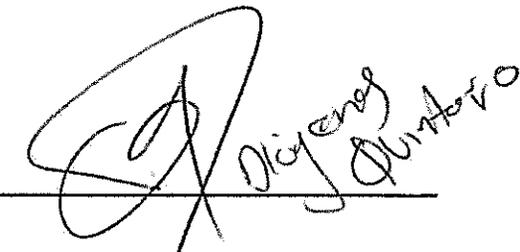

Carlos


Norma

Norma Dora

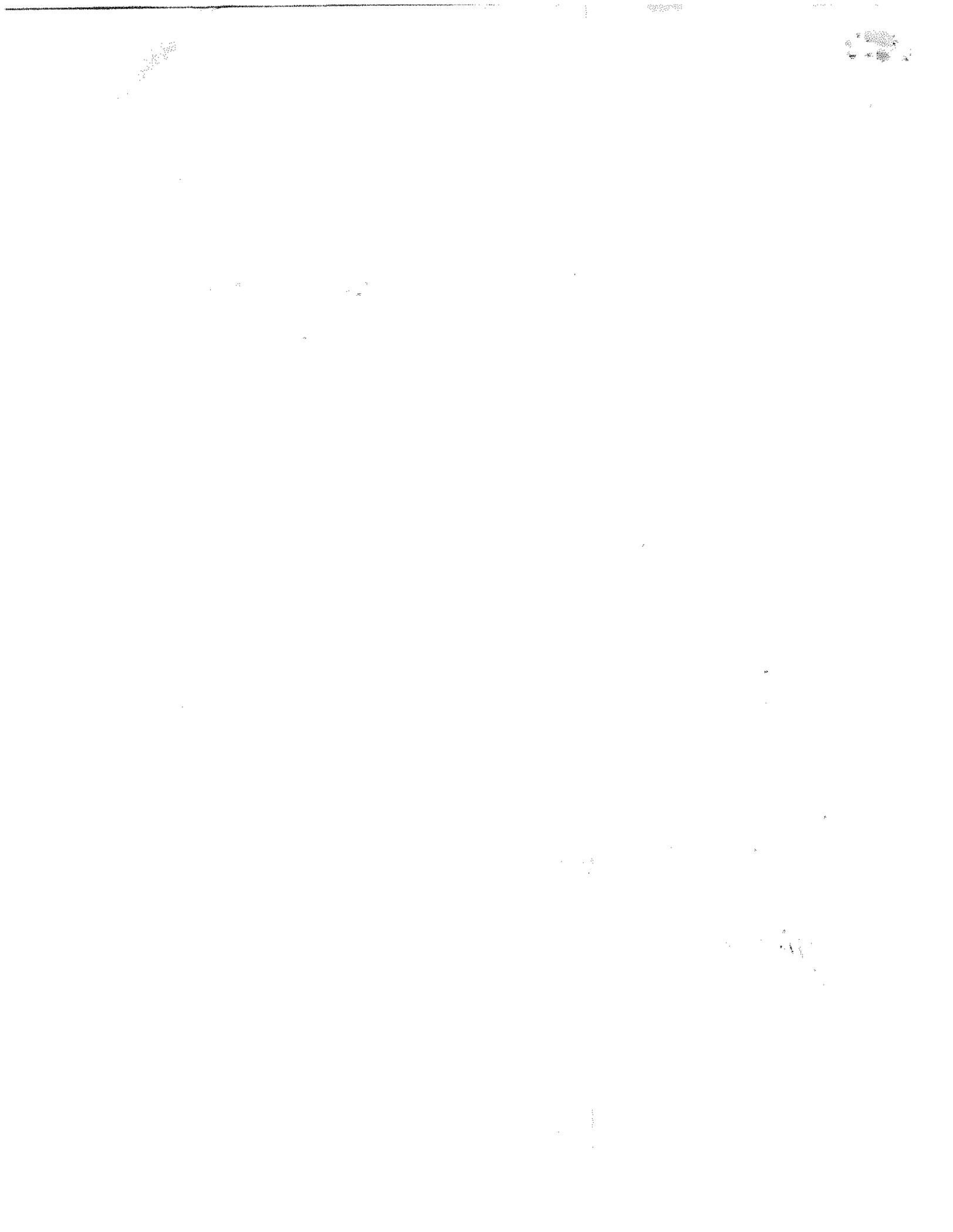

Karime

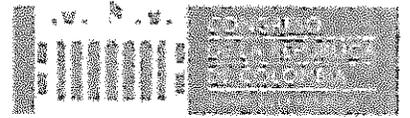

Karime


Aure Wilfran
Jhon Freoli v.


Digenes
Quintero







1. Articulado

PROYECTO DE LEY No _____ de 2024 CÁMARA

“Por medio del cual se modifica la ley 1475 de 2011 en relación a la doble militancia y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1 Objeto: La presente ley tiene como objeto reglamentar las circunstancias y conductas que configuran la doble militancia, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 107 de la Constitución Política de Colombia. Propendiendo por garantizar la coherencia y disciplina al interior de los partidos y movimientos políticos.

Artículo 2: *Modifíquese el artículo 2 de la ley 1475 de 2011, el cual, quedará así:*

Artículo 2°. Prohibición de doble militancia. En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer o afiliarse 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, según el sistema de identificación y registro que se adopte para tal efecto el cual deberá establecerse conforme a las leyes existentes en materia de protección de datos. El fin de la militancia será efectiva con la sola presentación de la renuncia, en los términos que los estatutos determinen.

Artículo 3: *Adiciónese un artículo nuevo 2A de la ley 1475 de 2011, el cual, quedará así:*

Artículo 2A: Conductas que generan doble militancia: Se entenderá las siguientes conductas como causal de doble militancia.



1. Pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político.
2. Quienes participen en consultas internas o interpartidistas y se inscribiesen por otro partido o movimiento político en el mismo proceso electoral.

El elemento temporal de esta conducta aplica desde el inicio hasta el cierre de la etapa de inscripción de candidatos.

3. Quienes siendo miembros de una corporación pública se inscribiesen a una colectividad distinta a la que los apoyó sin renunciar a esta.

Excepcionalmente un miembro de una corporación pública elegido por una coalición de partidos no incurrirá en doble militancia si decide inscribirse en cualquiera de los partidos o movimientos políticos que la conforman, siempre y cuando el cambio se realice dentro del marco de una coalición formalmente constituida y se ajuste a los términos y condiciones establecidos en el acuerdo de coalición.

El elemento temporal de esta conducta aplica durante los 12 meses antes del primer día de inicio del periodo de inscripciones a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto.

4. Quienes apoyen candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados: La prohibición de doble militancia en esta causal está sujeta a las siguientes reglas especiales según el sujeto de la conducta:

- 4.1. Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, se regirán bajo las siguientes reglas:

- 4.1.1 No podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados.

- 4.2 Quienes hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular de carácter uninominales se regirán bajo las siguientes reglas:

- 4.2.1 En caso de encontrarse avalados por parte de un solo partido o movimiento político, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados para cualquier elección a celebrarse en la misma fecha.

4.2.2 En caso de existir un acuerdo de coalición formalmente constituido, los candidatos podrán apoyar libremente las listas o candidatos de cualquiera de los partidos o movimientos políticos que hagan parte del acuerdo de coalición para cualquier elección a celebrarse en la misma fecha.

El apoyo a candidaturas de partidos o movimientos políticos distintos únicamente podrá realizarse una vez formalizado el acuerdo de coalición; cualquier acto de apoyo previo a esta suscripción se considerará como doble militancia.

4.3 Quienes hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular de carácter plurinominal, se registrarán bajo las siguientes reglas:

4.3.1 En caso de encontrarse avalados por parte de un solo partido o movimiento político, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados para cualquier elección a celebrarse en la misma fecha.

4.3.2 En caso de hacer parte de una lista de circunscripción nacional en donde confluyan mediante acuerdo de coalición diferentes partidos o movimientos políticos, sin existir coalición de carácter territorial del partido político al cual se encuentre afiliado, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados para cualquier elección a celebrarse en la misma fecha.

4.3.3 En caso de que un miembro integre una lista de circunscripción territorial en donde confluyan diferentes partidos y movimientos políticos mediante un acuerdo de coalición, y dicho acuerdo tenga carácter territorial que incluya al partido o movimiento al cual está afiliado, el miembro podrá apoyar libremente las listas o candidatos de cualquiera de los partidos o movimientos políticos que formen parte del acuerdo de coalición para cualquier elección que se realice en la misma fecha.

El apoyo a candidaturas de partidos o movimientos políticos distintos únicamente podrá realizarse una vez formalizado el acuerdo de

coalición; cualquier acto de apoyo previo a esta suscripción se considerará como doble militancia.

5. Quienes ostente cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos aspiren a un cargo de elección popular o formar parte de los órganos directivos de otra organización política.

El elemento temporal de esta conducta aplica durante los 12 meses antes de la postulación, aceptación de la nueva designación en órganos de dirección o ser inscrito como candidato por otro partido o movimiento político.

Parágrafo. Las restricciones previstas en esta disposición no se aplicarán a los miembros de los partidos y movimientos políticos que sean disueltos por decisión de sus miembros o pierdan la personería jurídica por causas distintas a las sanciones previstas en esta ley, casos en los cuales podrán inscribirse en uno distinto con personería jurídica sin incurrir en doble militancia

Artículo 4: *Adiciónese un artículo nuevo 2B de la ley 1475 de 2011, el cual, quedará así:*

Artículo 2B: Manifestación de Apoyo: La estructuración del apoyo exige necesariamente la ejecución de actos positivos y concretos en favor del candidato perteneciente a otro partido o movimiento político, el cual, pueda generar marcos de manipulación o confusión al electorado dentro del contexto de la campaña política. Son elementos de la manifestación de apoyo:

1. Los actos de apoyo político no requieren ser actos de tracto sucesivo o continuo, sino instantáneos, de donde se colige que la configuración de la situación de inelegibilidad puede probarse a través de una sola manifestación de apoyo en el contexto de la campaña política.

2. El apoyo indebido se configura de manera independiente al resultado electoral obtenido por el candidato asistido.

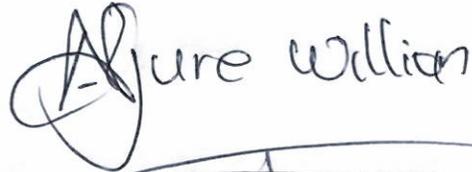
3. La probanza del comportamiento prohibido debe aflorar de manera evidente, es decir, revistiendo elementos de juicio que permitan superar toda duda razonable.

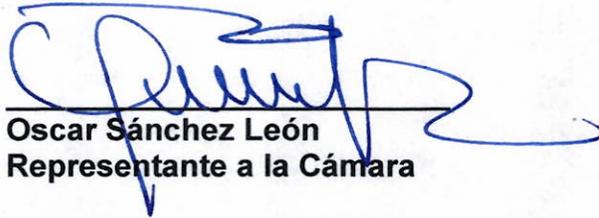
4. El actuar objeto de sanción se centra en el ofrecimiento de apoyos, y no en el recibimiento de respaldos por parte de un candidato.

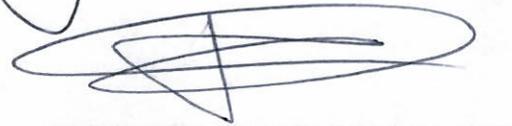
5. Los actos de apoyo deben ser en sitios públicos y pueden realizarse de manera física o a través de redes sociales o contenido virtual del candidato.

Artículo 5: Vigencia: La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción.

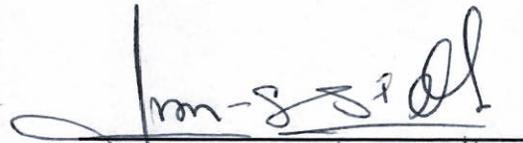
De los honorables representantes:

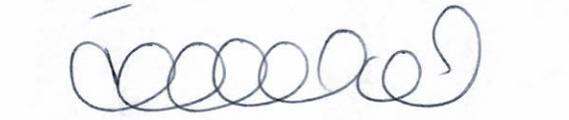

Aureo Willian

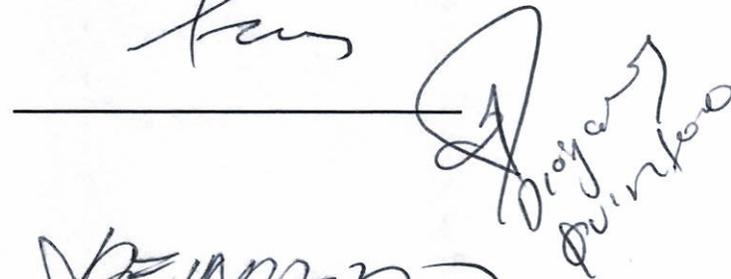

Oscar Sánchez León
Representante a la Cámara


Carlos Felipe Quintero Ovalle
Representante a la Cámara

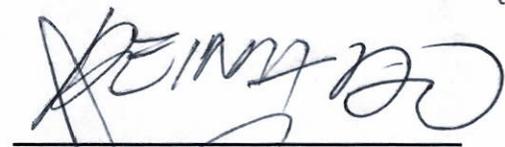

Alvaro Rueda
Liberal Santander


Juan Carlos Willis
Dolcey Torres
Ferre


Juan David Veneval
Conservador - Mariño


Droyery Quintero


Juan José


Fernando


Karimela
Estimada Dora
Kaepece, COPE

2. Exposición de motivos

I. OBJETO

El presente proyecto tiene por objetivo desarrollar y fortalecer el marco normativo que regula la prohibición de la doble militancia en Colombia, ajustando y complementando las disposiciones en la ley 1475 de 2011. En términos generales, este proyecto de ley tiene como objetivo principal reforzar los mecanismos de sanción y control frente a la doble militancia, definiendo de manera más clara las conductas, los sujetos, elementos objetivos de imputación y el elemento temporal.

El propósito central es garantizar la coherencia y disciplina interna de los partidos y movimientos políticos, promoviendo la lealtad de sus miembros y evitando que ciudadanos, electos o no, participen en actividades de otras colectividades políticas sin renunciar formalmente a su militancia original, desde un marco de participación que incluya el manejo y aplicabilidad de los acuerdos en coalición. De este modo, se protege la transparencia en los procesos electorales y se refuerza la confianza del electorado en el sistema democrático colombiano.

Al precisar las conductas prohibidas y establecer reglas claras sobre el apoyo a candidatos de otros partidos, se busca evitar confusiones entre los votantes y fortalecer la responsabilidad política de los representantes. Con ello, el proyecto promueve una democracia más transparente y participativa, en la que los ciudadanos puedan confiar en la coherencia ideológica de los partidos y en la lealtad de los candidatos que apoyan.

II. ASPECTOS GENERALES

CONCEPTO Y EVOLUCION DE LA PROHIBICION DE DOBLE MILITANCIA.

El ordenamiento jurídico colombiano, la figura de la doble militancia surgió con la Reforma Política establecida por el Acto Legislativo 01 de 2003, cuyo propósito era fortalecer los partidos políticos, con propósito de edificar estos como uno de los pilares del sistema democrático propendiendo por el establecimiento ideológico que facilitara la identificación de los ciudadanos en torno a una colectividad. Esta reforma identificó problemas en el sistema electoral y, en consecuencia, propuso diversas soluciones.

Entre las medidas destacadas, además de la prohibición de la doble militancia para todos los ciudadanos, se incluyeron requisitos más estrictos para la creación de

partidos políticos, la implementación del umbral electoral, la limitación del derecho a postularse, la definición del número máximo de candidatos o listas por partido, y la posibilidad de que el legislador estableciera requisitos adicionales para la inscripción de candidaturas o listas.

En relación con la doble militancia, el informe de ponencia para el primer debate del Senado del 30 de septiembre de 2002 mencionaba lo siguiente:

“Los proyectos proponen además que se establezcan limitantes a la posibilidad de pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político, pero con una diferencia. Mientras que en el Proyecto 01 la prohibición se aplica a todos los ciudadanos, en el Proyecto 03 la limitación se aplica sólo a los candidatos o elegidos. La mayoría de los ponentes considera que el objetivo de fortalecer los partidos se alcanza de mejor manera por la vía propuesta en el Proyecto 01, en el entendido de que, en todo caso, no es obligatorio pertenecer a ningún partido. No obstante, una vez decidida autónomamente la militancia por parte del ciudadano, esta debe implicar responsabilidades y compromisos, que garantizaría mejor la prohibición a la doble militancia para todos los ciudadanos y no sólo para los candidatos o elegidos”¹

Posteriormente en agosto de 2008, con el propósito de fortalecer la democratización interna de los partidos políticos, asegurar su responsabilidad política y promover la transparencia en las relaciones entre los poderes públicos, se presentó un proyecto de reforma constitucional. Esta iniciativa también buscaba proteger el sistema democrático frente al riesgo que representaban el influjo de organizaciones criminales y actores ilegales.

Dicho proyecto fue aprobado y expedido el 14 de julio de 2009, convirtiéndose en el Acto Legislativo 01 de 2009. Este acto legislativo no solo reafirmó las prohibiciones existentes sobre la doble militancia, sino que también incorporó nuevas regulaciones. Una de las más relevantes establecía que los miembros de corporaciones públicas que desearan postularse en la siguiente elección por un partido distinto debían renunciar a su curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones. Además, se reforzó la responsabilidad de los partidos en la concesión de avales, así como otras medidas destinadas a consolidar la

¹ Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2002, por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2002, por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y el 07 de 2002, por medio del cual se reforman los artículos 107, 109, 112, 113, 134, 171, 176, 258, 264, 266 y 281 de la Constitución Política de Colombia

coherencia interna y la integridad de los partidos políticos en el marco democrático colombiano.

En el párrafo 2º del artículo 1º del Acto Legislativo también se previó que el legislador, mediante la respectiva ley estatutaria, desarrollaría este asunto. Luego de la reforma constitucional de 2009, la jurisprudencia de esta Sección sobre las consecuencias de la doble militancia se mantuvo, al considerar que la norma que contenía la prohibición resultaba idéntica, y se señaló:

“Como se ve, el Constituyente derivado en las sucesivas reformas ha incrementado la disciplina de las agrupaciones políticas para fortalecer el sistema de bancadas. Del texto del artículo 107 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009, se puede determinar que se mantiene idéntica la prohibición prevista desde el año 2003 en el sentido de que i) “En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica”; de igual manera, se mantuvo incólume que ii) “Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral.”²

La restricción constitucional sobre la doble militancia fue desarrollada mediante la Ley 1475 de 2011, la cual definió el alcance de esta prohibición para los partidos y movimientos políticos, y estableció las modalidades que constituyen dicha práctica en su artículo 2.

PROHIBICION DE DOBLE MILITANCIA. 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, según el sistema de identificación y registro que se adopte para tal efecto el cual deberá establecerse conforme a las leyes existentes en materia de protección de datos.

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, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados. Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer

² Consejo de estado. Sección Quinta. Radicación: 630012331000201100311 01 .Expediente: 2011-0311. M.P. Mauricio Torres cuervo. Entre otras Sent. 30-06-2011. Exp. 11001-03-28-000-2010-00062-00 M.P. Susana Buitrago.

respecto a la prohibición de doble militancia” y, por ende, extendió la prohibición a las agrupaciones políticas sin personería jurídica.

En síntesis, argumentó que “...tanto las agrupaciones políticas con personería jurídica o sin ella, están habilitadas para presentar candidatos a elecciones, las segundas supeditadas al apoyo ciudadano a través de firmas. En ese orden de ideas, si tanto una como otra clase de agrupaciones pueden presentar candidatos y, a su vez, uno de los ámbitos de justificación constitucional de la doble militancia es la preservación del principio democrático representativo, mediante la disciplina respecto de un programa político y un direccionamiento ideológico, carecería de todo sentido que la restricción solo se aplicara a una de las citadas clases de agrupación política.”³

Por tanto, se puede evidenciar que desde el desarrollo del constituyente y legislativo, se desarrollan y categorizan las acciones doble militancias, de la siguiente manera:

Sujeto	Conducta	Instrumento Legal
Los ciudadanos	Pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político.	Acto Legislativo 01 de 2003
Quienes participen en consultas internas o interpartidistas	Inscribirse por otro partido o movimiento político en el mismo proceso electoral.	Inciso 5 artículo 107 de la Constitución Política.
Miembros de una corporación pública	Inscribirse a una colectividad distinta a la que los apoyó sin renunciar a esta.	Inciso 12 del artículo 107
Quienes ostenten cargos de dirección, gobierno, administración o control o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular	Apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados.	Inciso 2° del artículo 2° de la Ley 1475 de 2011

³ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia de Constitucionalidad C 490 de 2011, M.P LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

formalidad de los partidos, sino a su vez, se convierte en un criterio de fortalecimiento de la representatividad del elector

Esta noción, tiene gran importancia puesto que evidencia que las coaliciones han surgido, no solo como un vehículo electoral para acceder al poder, sino principalmente como una alternativa a la excesiva proliferación de partidos que contribuyen a la fragmentación del sistema electoral, lo cual, afecta directamente la acepción de militancia y por tanto la regla necesaria para este factor.

Según cifras de la MOE (2022)⁶, en las elecciones para la Cámara de Representantes del año 2018 se inscribieron 89 candidaturas mediante coalición, mientras que en 2022 esa cifra ascendió a 412 candidatos, lo que representa un aumento porcentual del 362,9%. De manera similar, en el caso del Senado de la República, durante el primer periodo se presentaron 83 candidaturas por coalición, y para el segundo periodo de referencia el número subió a 233, lo que implica un incremento del 180,7%.

TIPO DE ORGANIZACIÓN	2018		2022		VARIACIÓN PORCENTUAL
	NÚMERO DE CANDIDATOS	PROPORCIÓN	NÚMERO DE CANDIDATOS	PROPORCIÓN	
COALICIONES	83	8,78%	233	26%	180,70%
MOVIMIENTOS SOCIALES O GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS	60	6,35%	154	17%	156,67%
PARTIDO O MOVIMIENTO POLÍTICO CON PERSONERÍA JURÍDICA	802	84,87%	516	57%	-35,66%
TOTAL GENERAL	945		903		

Por otro lado, las candidaturas respaldadas exclusivamente por un partido o movimiento político mostraron una tendencia a la baja. En las elecciones más recientes, la variación en la Cámara de Representantes fue del -41,2%, y para el Senado de la República del -35,6% en comparación con los comicios anteriores.

⁶ Observatorio Político Electoral de la Democracia & Misión de Observación Electoral-MOE. (2022). Resultados Electorales Congreso 2022. <https://bit.ly/3v8zLA3>

Inscripción de candidatos por tipo de organización 2022 vs 2018 - Cámara de Representantes					
TIPO DE ORGANIZACIÓN	2018		2022		VARIACIÓN PORCENTUAL
	NÚMERO DE CANDIDATOS	PROPORCIÓN	NÚMERO DE CANDIDATOS	PROPORCIÓN	
PARTIDO O MOVIMIENTO POLÍTICO CON PERSONERÍA JURÍDICA	1560	86,96%	917	61,42%	-41,2%
COALICIONES	87	4,96%	412	27,51%	362,9%
MOVIMIENTOS SOCIALES O GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS	22	1,23%	25	1,67%	13,6%
ORGANIZACIONES AFRODESCENDIENTES	112	6,24%	128	8,57%	14,3%
ORGANIZACIONES INDÍGENAS	11	0,61%	12	0,81%	9,1%
TOTAL GENERAL	1794	100%	1494	100%	-

IMPACTO DE LAS COALICIONES EN LA FRAGMENTACIÓN PARTIDARIA

15 años después de modificada la constitución, se puede sustentar que la reforma no tuvo el impacto esperado en el fortalecimiento de la militancia partidista, puesto que para 2012 según Duque tan solo el 25% de los colombianos tuvieran alguna afinidad con un partido político en particular y para 2018 solo el 21% se sentía identificado por un partido político.

Y ante escenarios de fragmentación política con la presencia de más de 30 partidos políticos, como señala Cruz (2019)⁷ “En un escenario de fragmentación partidaria, [...] el desafío para los partidos políticos radica en acordar, construir y [tratar de] mantener coaliciones electorales. Es como construir un castillo de naipes que les permita alcanzar sus propios objetivos políticos, tanto individuales como compartidos”. De esta manera surge la necesidad imperante de que los partidos puedan establecer apoyos y acuerdos ideológicos y programáticos para aumentar su base electoral, sino además para fortalecer y consolidar su identidad e ideología política frente al electorado.

De igual forma las coaliciones electorales, impactan en todos los partidos políticos puesto que como destaca el trabajo de maestría de Daniel Felipe Bernal Suárez titulado “Análisis político y constitucional de las coaliciones electorales en Colombia: a propósito de la prohibición de doble militancia” en medio de un estudio jurídico político al señalar que:

la conformación de coaliciones electorales no solo impacta positivamente a los partidos de vieja data en el reto de permanecer vigentes, sino también a los partidos políticos más recientes que aún no cuentan con suficiente

⁷ Cruz, F. (2019). Construcción de coaliciones electorales en escenarios desnacionalizados. Un aporte teórico. Revista de Estudios Políticos, 184, 161-194. <https://bit.ly/3VbkFo8>

popularidad para acceder a cargos de elección, les permite superar esa brecha y lograr el umbral requerido coordinándose ideológica y programáticamente con un partido político que se alinee con sus intereses. A modo de ejemplo, en las pasadas elecciones al Congreso de la República en el año 2022, el candidato con la quinta votación más alta al Senado, pese a obtener más de 170.000 votos, no consiguió alcanzar un escaño en esta corporación debido a que su organización política no superó el umbral requerido. Tal vez si esa candidatura hubiese estado avalada por otro partido además del suyo, en el marco de un acuerdo para conformar una coalición electoral, dicho candidato sería a la fecha parte de la rama legislativa representando a su considerable número de electores. Así las cosas, no se puede perder de vista que la búsqueda de afinidades ideológicas y programáticas conlleva la conformación de coaliciones (Alvear, 2012, p. 34) y, desde luego, coadyuvan a superar la fragmentación y crisis de representación política.

En este contexto, extender los efectos de la doble militancia en su modalidad de apoyo a candidaturas que hacen parte de una misma coalición, puede conllevar el debilitamiento de los partidos políticos y su fragmentación. Así, si el propósito de la Constitución era evitar la atomización de los partidos políticos, los requisitos excesivos en materia de doble militancia a las coaliciones, derivará en su atomización. En efecto, al ser un nuevo intento de reorganización política eficiente, la consecuencia podría ser una nueva disgregación electoral con nuevos actores políticos y, por lo tanto, una disminución en términos de representación política. A pesar de ello podría plantearse, como contrargumento, que las coaliciones podrían unirse como partido. Sin embargo, esto no sería posible por dos razones principalmente: en primer lugar, las coaliciones no tienen la vocación de permanencia que tienen los partidos y, en segundo lugar, el partido político tiene carácter nacional, por lo que, dependiendo de la realidad regional, en un lugar pueden existir coaliciones que integren partidos políticos que sean rivales en otro lugar, sin que por esta razón se viole el acuerdo suscrito por cada una de ellas⁸

ULTIMOS PRONUNCIAMIENTOS CONSEJO DE ESTADO EN RELACION A DOBLE MILITANCIA EN COALICIONES

⁸ BERNAL SUÁREZ, Daniel. Análisis político y constitucional de las coaliciones electorales en Colombia: a propósito de la prohibición de doble militancia. [en línea]. Universidad de los Andes, 202474 páginas

MODALIDADES DE LA DOBLE MILITANCIA⁹:

A partir del marco normativo que la regula, la jurisprudencia de la Sección Quinta de Consejo de Estado ha esquematizado de forma reiterada se puede ver entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, y pacífica las modalidades en las que se manifiesta la doble militancia política, según sus destinatarios y las conductas proscritas

- a) Ciudadanos: pertenencia simultánea a más de un partido, movimiento político o grupos significativo de ciudadanos.
- b) Candidatos en consultas: inscripción por una organización política distinta, en el mismo proceso electoral.
- c) Miembros de corporaciones públicas de elección popular: inscripción como candidato para la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto de aquel que lo avaló, con dos excepciones, primera, que renuncie a la curul antes de los 12 meses que preceden al primer día de inscripciones y segunda, que la colectividad sea disuelta o pierda la personería jurídica por causas diferentes a una sanción.
- d) Directivos de organizaciones políticas, candidatos y elegidos: apoyar a candidatos de organizaciones políticas diferentes a la que pertenecen y les otorgó aval, según el caso, salvo que la respectiva organización no esté participando con aspirantes para la correspondiente elección ni haya manifestado su apoyo expreso a determinada campaña de otro partido o movimiento.
- e) Directivos de partido o movimiento político: inscripción como candidatos o designación como directivos de organizaciones políticas diferentes, salvo que medie renuncia a la respectiva dignidad 12 meses antes de uno u otro hecho.

En un pronunciamiento de tutela que fue dirigido en contra de una providencia proferida por esta Sección Electoral, la Corte Constitucional insistió respecto a la doble militancia en que:

En este punto, también es pertinente establecer que, en las reformas constitucionales del artículo 107 superior, no se evidencia la intención del

⁹ Sobre las modalidades de doble militancia, ver, entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 21 de octubre de 2021, Rad. 47001-23-33-000-2020-00075-01, MP. Carlos Enrique Moreno Rubio. Sentencia de 14 de octubre de 2021, Rad. 47001-23-33-000-2019-00807-01, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil. Sentencia de 26 de agosto de 2021, Rad. 05001-23-33-000-2019-02946-01(Acum), MP. Rocío Araújo. Oñate. Sentencia de 19 de agosto de 2021, Rad. 47001-23-33-000-2019-00808-02.

Legislador de excluir alguna situación de la prohibición general de doble militancia.

Además, es claro que (...) la Carta Política no la contempla y de conformidad con las reglas generales de interpretación no es viable hacer excepciones donde la Constitución no lo ha previsto.

Frente a las excepciones de tal prohibición, el legislador se encargó de delimitar en la citada norma estatutaria que los miembros de los partidos y movimientos políticos que sean disueltos por decisión de sus miembros o pierdan la personería jurídica por causas distintas a las sanciones previstas en la ley, podrán inscribirse en un partido distinto con personería jurídica, sin tener una consecuencia jurídica por ello. En particular, la doble militancia en la modalidad de apoyo que se brinda a un candidato inscrito por un partido distinto al de la propia afiliación, relacionada en el literal d) anterior, está prevista en el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011, en los términos que se transcriben enseguida: 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, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados."

ELEMENTOS PARA LA CONFIGURACIÓN DE LOS APOYOS PROHIBIDOS

Elemento Objetivo¹⁰

el concepto de apoyo ha sido caracterizado por esta Sala Electoral como la ayuda, asistencia, respaldo o acompañamiento, a través de uno o varios actos positivos y concretos, a favor de un candidato inscrito por una colectividad distinta a aquel al que se pertenece, salvo los casos en que el partido no tenga aspirante para el mismo cargo o curul o cuando el apoyo al candidato de otra organización política obedezca a una instrucción del propio partido. Así mismo, se ha precisado que la conducta prohibida se estructura sobre el apoyo ofrecido, pero no se extiende al que recibe el candidato cuestionado.

Sin embargo, la generalidad de esta noción ha sido precisada por la Sección en el tratamiento jurisprudencial que durante los años ha procurado a esta modalidad de doble militancia, en el sentido de delimitar, no solo la naturaleza de los actos que pueden revelar la existencia del respaldo sancionado, sino a la vez el grado de convicción que debe derivarse de las pruebas para acreditar la presencia del apoyo ilegal.

¹⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2018-00032-00. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Sentencia de 31 de octubre de 2018.

En lo que refiere a la naturaleza del apoyo, el Consejo de Estado ha reconocido que la asistencia censurada debe ser el resultado de la ejecución de actos positivos y concretos que demuestren el favorecimiento político al candidato de otra organización. En ese orden, en decisión de 31 de octubre de 2018, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, esta Judicatura explicó al respecto:

Sobre el primer aspecto, realmente no existe controversia pues de tiempo atrás la Sala mantiene el criterio según el cual la estructuración de dicha prohibición exige necesariamente la ejecución de actos positivos y concretos de apoyo en favor del candidato perteneciente a otro partido político.

De conformidad con ello, el entendimiento de la ayuda prohibida ha tenido como sustento la unión de dos tipos de presupuestos, relacionados con la puesta en marcha de acciones –presupuesto modal– que buscan el patrocinio de una candidatura ajena a la organización política que acompaña al demandado –presupuesto teleológico–.

Desde esta perspectiva, en providencia de 7 de diciembre de 2016, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señalo que:

Lo que exige el texto de la norma es precisamente lo contrario: la ejecución de actos positivos de apoyo a un candidato diferente de aquel inscrito por el partido al cual pertenece el concejal demandado. (...) Entonces no resulta procedente extender sus alcances a otras situaciones no contempladas en la norma, diferentes de los actos de apoyo, como la decisión de llevar a cabo actos políticos sin el acompañamiento del candidato del partido, en este caso a la alcaldía, como señaló el actor.¹¹

Elemento temporal

Para el Consejo de Estado el inciso 2° del artículo 2° de la Ley 1475 de 2011, aunque no menciona explícitamente un plazo específico para que se produzcan los apoyos, una interpretación sistemática y con efecto útil de la norma sugiere que la asistencia indebida debe ocurrir en el contexto de la campaña política. Esto se debe a que “solo durante ese lapso se puede hablar de candidatos en el sentido estricto de la palabra”¹². Este periodo abarca desde la inscripción oficial de la candidatura por parte del ciudadano hasta la fecha de la elección.

Este elemento resulta relevante respecto al resultado de la conducta, puesto que, la doble militancia persigue evitar la manipulación y confusión del electorado,

¹¹

¹² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 52001-23-33-000-2015-00841-01. M.P. Alberto Yepes Barreiro. Sentencia de 24 de noviembre de 2016

siempre que esto se presente dentro del «contexto de la campaña política. Esta particularidad es muy importante para este asunto, pues lo que busca es respetar la disciplina partidista, de tal modo que el aspirante no afecte el criterio de los votantes en la contienda, para que ejerzan su voto por un aspirante de un movimiento distinto al que lo avaló, tal como lo señala la sala en sentencia del 1 de julio de 2021 al decir que

En otros términos, el punto de inflexión para la configuración del apoyo se encuentra no tanto en la comparecencia del acusado en eventos políticos ajenos a los de su partido, o con integrantes y candidatos de corrientes distintas a las suyas, sino de la acreditación de que con su asistencia promovió la campaña política de aspirantes extraños a los de su agrupación proselitista, motivando su apoyo, v. gr. mediante arengas que promuevan el favor ciudadano en beneficio del candidato inscrito por otro partido¹³

Elemento modal¹⁴

La infracción a la prohibición de doble militancia, en su modalidad de apoyo, exige que el partido o movimiento político que avaló la candidatura del acusado haya inscrito un candidato propio para el cargo en cuestión. Esto se debe a que solo en estos casos puede reprocharse la defraudación de la lealtad partidista exigida al candidato sometido al control de nulidad electoral. No obstante, la inscripción no es el único medio para acreditar este presupuesto.

La jurisprudencia de Consejo de Estado ha admitido que el desconocimiento de apoyos expresos por parte de un partido o movimiento político a una causa proselitista distinta —aunque no haya una candidatura inscrita— puede igualmente constituir la causal de inelegibilidad prevista en el artículo 2.2 de la Ley 1475 de 2011.

En la sentencia del 24 de noviembre de 2016, con ponencia del magistrado Alberto Yepes Barreiro, la Sala concluyó lo siguiente: la modalidad de doble militancia atribuida prohíbe el apoyo a un candidato distinto al inscrito o respaldado por una colectividad política, lo que implica que el partido o movimiento político haya inscrito un candidato propio o, en su defecto, haya decidido de manera expresa apoyar a un candidato de otra organización política.

¹³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad 05001-23-33-000-2020-00006-01. MP. Rocío Araújo Oñate, sentencia del 1° de julio del 2021.

¹⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 52001-23-33-000-2015-00841-01. M.P. Alberto Yepes Barreiro. Sentencia de 24 de noviembre de 2016.

Elemento Territorial¹⁵

El elemento territorial, señala que teniendo en cuenta los criterios señalados por el legislador estatutario, puede generarse reproche aun dentro de la misma circunscripción electoral, si se comprueba que a través de actos positivos y concretos las aspiraciones políticas de un candidato avalado por una organización distinta de la suya, fomentando sus posibilidades de acceso a un cargo de elección popular.

Elemento Contextual¹⁶

El Consejo contexto en relación con la modalidad de apoyo ha determinado que el contexto es un aspecto de importancia para determinar si esta se configuró. Así lo ha dicho, al plantear las siguientes subreglas:

(i) la estructuración del apoyo exige necesariamente la ejecución de actos positivos y concretos en favor del candidato perteneciente a otro partido político. (ii) Los actos de acompañamiento político no requieren ser actos de tracto sucesivo o continuo, sino instantáneos, de donde se colige que la configuración de la situación de inelegibilidad puede probarse a través de una sola manifestación de apoyo en el contexto de la campaña política. (iii) El apoyo indebido se configura de manera independiente al resultado electoral obtenido por el candidato asistido. (iv) La probanza del comportamiento prohibido debe aflorar de manera evidente o de bulto, es decir, revistiendo al operador judicial de elementos de juicio que permitan superar toda duda razonable. (v) El actuar objeto de sanción se centra en el ofrecimiento de apoyos, y no en el recibimiento de respaldos por parte de un candidato¹⁷

Inmerso en el desarrollo de este elemento, es destacable el concepto de apoyo público, puesto que según la sentencia con Rad. 05001-23-33-000-2023-01214-01, existe diferenciación respecto al reproche, en torno a si los actos fueron llevados a cabo en eventos públicos/proselitistas o privados, al decir que

De acuerdo con lo que antecede, la Sala no evidencia, con plena certeza, la configuración de un acto positivo y concreto de apoyo, por parte del demandado, pues, a pesar de que, en una oportunidad, esta sección concluyó que 34 la propaganda electoral en una prenda de vestir

¹⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2018-00032-00. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Sentencia de 31 de octubre de 2018.

¹⁶

¹⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Auto del 2 de junio de 2022. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra. Rad. 11001-03-28-000-2022-00057-00.

corresponde a un acto propio de la voluntad de quien la porta, lo cierto es que de la fotografía solo se percibe que la imagen fue tomada en el contexto de un evento de carácter privado y se desconocen las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos. Lo anterior, permite demostrar que el hecho de portar la aludida vestimenta no tuvo el fin de incidir en la voluntad política del electorado ni de manifestar públicamente su apoyo a la candidatura de Félix Antonio Giraldo Suárez a la alcaldía, pues, como se dijo, la imagen no da cuenta de un evento de carácter proselitista o público, sino que, al parecer, se trató de una reunión de índole personal o privada¹⁸

ULTIMOS FALLOS PUBLICADOS Y DE ALTO CUBRIMIENTO MEDIATICO POR PARTE DE CONSEJO DE ESTADO

Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 10 de agosto de 2023. Expediente 11001-03-28-000-2022-00198-00. M.P. Luis Alberto Álvarez.

Expediente perdida de investidura Senador Cesar Pachon

En particular, la doble militancia en la modalidad de apoyo que se brinda a un candidato inscrito por un partido distinto al de la propia afiliación¹⁴, relacionada en el literal d) anterior, está prevista en el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011, se han identificado los siguientes elementos para su configuración¹⁵:

1. Un elemento subjetivo (sujeto activo): que corresponde al directivo, candidato o elegido a quien se atribuyen los actos de apoyo político y electoral a un aspirante ajeno al partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos al que pertenecen.
2. Un elemento objetivo (conducta): reflejado en actos positivos, concretos e inequívocos, únicos o continuados, exitosos o no, que demuestren el respaldo a la campaña de un candidato inscrito por una organización política distinta a la de la propia militancia, en lugar de brindarlo a aquellos avalados o apoyados por esta. Dichas manifestaciones se traducen, por lo general, mas no exclusivamente, en expresiones de favorecimiento en reuniones, eventos o espacios con acceso a potenciales votantes, para persuadirlos de votar por determinada persona al cargo o la curul que aspira obtener, es decir, con el fin de pedir su voto en unas elecciones.
3. Un elemento temporal: ubicado en el interregno de la campaña a un cargo o corporación de elección popular, que comienza con la inscripción del candidato y culmina el día de las votaciones. En tales condiciones, el acervo probatorio resulta ser determinante para establecer con certeza que durante el periodo señalado el demandado desplegó actos de respaldo a un candidato inscrito por una

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 20 de junio del 2024. Rad. 05001-23-33-000-2023-01214-01. MP. Pedro Pablo Vanegas Gil.

organización política diferente a aquella que lo avaló, pese a que esta colectividad también tenía aspirantes, inscritos o por adhesión a la campaña, para el respectivo cargo o corporación

**Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 8 de Agosto de 2024
Expediente 11001-03-28-000-2024-00046-00. M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil**

**Expediente perdido de investidura Gobernadora Adriana Magali Matiz
(Departamento del Tolima)**

Al respecto, la Sección tuvo ocasión de pronunciarse en un asunto reciente y determinó que no se había configurado la doble militancia, ya que los presuntos actos de apoyo de ese caso se habían desarrollado en un evento privado mas no en uno público o proselitista. De ahí la relevancia del mencionado contexto en el que se analiza esta prohibición:

De acuerdo con lo que antecede, la Sala no evidencia, con plena certeza, la configuración de un acto positivo y concreto de apoyo, por parte del demandado, pues, a pesar de que, en una oportunidad, esta sección concluyó que la propaganda electoral en una prenda de vestir corresponde a un acto propio de la voluntad de quien la porta, lo cierto es que de la fotografía solo se percibe que la imagen fue tomada en el contexto de un evento de carácter privado y se desconocen las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos.

Lo anterior, permite demostrar que el hecho de portar la aludida vestimenta no tuvo el fin de incidir en la voluntad política del electorado ni de manifestar públicamente su apoyo a la candidatura de Félix Antonio Giraldo Suárez a la alcaldía, pues, como se dijo, la imagen no da cuenta de un evento de carácter proselitista o público, sino que, al parecer, se trató de una reunión de índole personal o privada

Precisamente, estas consideraciones son relevantes para el caso bajo estudio, pues la Sala debe analizar las circunstancias que rodearon la presunta conducta prohibitiva que se alega en este asunto. Es decir, es importante determinar si la alegada manifestación de apoyo se hizo en un contexto de campaña política con el fin de ofrecer el apoyo de manera general, para que el electorado se vea influenciado o si, por el contrario, se hizo en otro contexto, con un fin distinto.

**Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 12 de septiembre de 2024
Expediente 11001-03-28-000-2022-00154-00. M.P. Luis Alberto Alvarez**

Expediente perdida de investidura Senador Berner Leon Zambrano

Así, la materialización del elemento modal de la conducta proscrita pasa por la demostración de la inscripción de candidatos pertenecientes a la estructura política de la que hace parte el accionado o a la existencia de manifestaciones explícitas, mediante las cuales su partido se compromete de lleno con la candidatura postulada por un movimiento distinto, lo que obliga al demandado a respetar sus directrices, sin que sus intereses puedan anteponerse a aquellos de la colectividad.

v. Elemento territorial El examen construido por la Sección especializada en asuntos electorales del Consejo de Estado permite advertir el respaldo recriminado por el legislador estatutario de 2011 puede producirse en el seno de una misma circunscripción electoral –v. gr., la asistencia política prestada por un candidato al Concejo a la aspiración proselitista de un candidato a la alcaldía de la misma municipalidad–, pero también en el escenario de circunscripciones territoriales diversas. (...). De esta manera, la parte actora deberá acreditar que, sin importar la coincidencia o no de circunscripciones electorales, el acusado acompañó a través de actos positivos y concretos las aspiraciones políticas de un candidato avalado por una organización distinta de la suya, fomentando sus posibilidades de acceso a un cargo de elección popular.

**Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 12 de septiembre de 2024
Expediente 11001-03-28-000-2022-00154-00. M.P. Luis Alberto Alvarez**

Expediente perdido de investidura Alcaldesa Yulieth Lorena González Ospina (Bello Antioquia)

Al respecto resulta del caso precisar que al constituir las causales de doble militancia prohibiciones que pueden derivar en la nulidad de una elección, es decir, que pueden afectar los derechos políticos no solo a elegir sino también a ser elegido, su interpretación debe ser taxativa y restrictiva, por lo que se debe ajustar a la voluntad del constituyente y del legislador, para el caso concreto, sin que le sea dable al juez electoral extender las conductas prohibidas a otras y mucho menos, crear nuevas.

Por lo tanto, se reitera, la conducta prohibida para los candidatos a cargos de elección popular es apoyar y en este asunto no está demostrado y ni siquiera insinuado que la demandada haya apoyado a candidatos inscritos por colectividades políticas diferentes a la suya, por lo que su comportamiento no se encuentra en la causal de doble militancia invocada como fundamento de la demanda.

Se debe reiterar que, recibir apoyo no configura la prohibición de doble militancia alegada por los recurrentes, pues así lo ha precisado esta Sala Electoral en múltiples oportunidades:

Al respecto, resulta del caso precisar que la conducta prohibida, en materia de doble militancia, consiste en apoyar candidatos distintos a los propios del partido o movimiento político al cual se encuentran afiliados, no recibir apoyo de agrupaciones políticas diferentes a la que inscribe a un aspirante a un cargo de elección popular.

Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 29 de agosto de 2024 Expediente 27001-23-33-000-2023-00129-01. M.P. Luis Alberto Álvarez

Expediente perdido de investidura Diputado Daniel Trujillo Chaverra (Departamento del Choco)

Como viene de explicarse en los antecedentes de esta providencia, la parte actora pretende que se declare la nulidad de la elección del señor Daniel Trujillo Chaverra, como diputado de la Asamblea Departamental del Chocó. Según el recurrente, el demandado incurrió en doble militancia, toda vez que respaldó la candidatura de la señora Nubia Carolina Córdoba Curi, a la Gobernación del Chocó por el Partido Liberal Colombiano, pese a que su colectividad, esto es, el Partido Conservador Colombiano, se había adherido a la campaña de Gilder Palacios Mosquera por Cambio Radical, a la misma dignidad.

Asimismo, sostuvo que, pesar de que éste último renunció a sus aspiraciones, se alió con el candidato Patrocinio Sánchez Montes de Oca, el cual fue avalado por el partido Fuerza de la Paz. El tribunal de primera instancia negó las pretensiones de la demanda, al no encontrar acreditado el elemento modal de la prohibición alegada. Ello, en consideración a que la colectividad para la cual milita el demandado no tenía candidato inscrito para la Gobernación del Chocó; tampoco se advirtió que persistiera un acuerdo de coalición o adhesión a otra candidatura para ese cargo uninominal. Explicó que, si bien, en un principio, el Partido Conservador Colombiano se adhirió a la campaña del señor Palacios Mosquera, lo cierto es que él renunció y, su posterior alianza con el candidato Sánchez Montes de Oca, no involucró a la agrupación política del señor Daniel Trujillo Chaverra.

Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 29 de agosto de 2024 Expediente 23001-23-33-000-2024-00016-01. M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil

Expediente perdida de investidura Concejal Nairon Usta Ciénaga de oro (Cordoba)

Frente a la acreditación del elemento objetivo, esta Sección se ha pronunciado en los siguientes términos: (...)

- (i) la estructuración del apoyo exige necesariamente la ejecución de actos positivos y concretos en favor del candidato perteneciente a otro partido político.
- (ii) Los actos de acompañamiento político no requieren ser actos de tracto sucesivo o continuo, sino instantáneos, de donde se colige que la configuración de la situación de inelegibilidad puede probarse a través de una sola manifestación de apoyo en el contexto de la campaña política.
- (iii) El apoyo indebido se configura de manera independiente al resultado electoral obtenido por el candidato asistido.
- (iv) La probanza del comportamiento prohibido debe aflorar de manera evidente o de bulto, es decir, revistiendo al operador judicial de elementos de juicio que permitan superar toda duda razonable.
- (v) El actuar objeto de sanción se centra en el ofrecimiento de apoyos, y no en el recibimiento de respaldos por parte de un candidato

Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 26 de septiembre de 2024 Expediente 11001-03-28-000-2023-00121-001. M.P. Pedro Pablo Vanegas

Expediente perdido de investidura Gobernador del putumayo, última sentencia publicada.

Reiteración de los elementos señalados en la sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 26 de enero del 2023, MP. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 11001-03-28-000-2022-00196-00. con relación a la configuración de los elementos para que se configure la doble militancia en la modalidad de apoyo. Al señalar los 3 elementos

a) Sujeto activo: los directivos de los partidos y los candidatos a cargos o curules en corporaciones de elección popular.

b) Conducta prohibida: la ayuda, asistencia, respaldo o acompañamiento, a través de uno o varios actos positivos y concretos, a favor de un candidato inscrito por una colectividad distinta a aquel al que se pertenece, salvo los casos en que el partido no tenga aspirante para el mismo cargo o curul o cuando el apoyo al candidato de otra organización política obedezca a una instrucción del propio partido. Así mismo, se ha precisado que la conducta prohibida se estructura sobre el apoyo ofrecido, pero no se extiende al que recibe el candidato cuestionado.

c) Elemento temporal: durante la campaña política, que parte del momento de la inscripción hasta el día de la elección.

FALLOS DE CONSEJO DE ESTADO EN RELACION CON COALICIONES POLITICAS.

Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 21 de julio de 2016. Expediente 05001-23- 33-000-2015-02451-01. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez.

"(...) En el ordenamiento jurídico colombiano a pesar de no estar definido el concepto como tal de coalición, existe mención de la figura en la legislación desde la promulgación de la Ley 130 de 1994 "Por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones", que en cuanto a las reglas de financiación estatal de campañas, establece que para las coaliciones de partidos o movimientos se debe determinar previamente la forma de distribución de los aportes estatales a la campaña, (...)

Así mismo, la jurisprudencia de esta Sección entendió como la definición de coalición, la consagrada, aunque no explícitamente, en el artículo 9º de la misma Ley 130 de 1994, cuando se refiere a las asociaciones de todo orden y textualmente al resolver sobre el reemplazo de un alcalde elegido por una coalición indicó: "Cuando varios partidos o movimientos políticos o sociales se unen para obtener mayores ventajas electorales, conformando las comúnmente denominadas coaliciones, estaremos en presencia de las " asociaciones de todo orden "que resuelvan constituirse en movimientos políticos, las cuales están autorizadas a presentar candidatos, de conformidad con el inciso tercero del artículo 9 de la Ley 130 de 1994, que dispone al efecto: "Las asociaciones de todo orden, (incluidos los partidos y movimientos políticos, como parece obvio) que por decisión de su Asamblea General resuelvan constituirse en movimientos u organismos sociales, y los grupos de ciudadanos ... también podrán postular candidato. Para la Sala la norma transcrita regula, en forma más o menos explícita, el fenómeno de las coaliciones, por lo menos en cuanto a su conformación.

Consejo de Estado. Sección Quinta del Consejo de Estado, Sentencia del 25 de agosto de 2016 (expd. 05001233300020150257901), MP Rocío Araújo Oñate.

"(...) De conformidad con el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, normativa que regula la inscripción de candidaturas en coalición, se tiene que los partidos y movimientos políticos con o sin personería jurídica, así como los grupos significativos de ciudadanos que pretendan inscribir candidatos en coalición deben tener en cuenta los siguientes requisitos:

1. Que se trate de un cargo uninominal, esto es presidente, Gobernador o Alcalde.
2. Como requisito previo a la inscripción la coalición debe haber determinado los siguientes aspectos; (i) mecanismo mediante el cual se efectúa la designación del candidato, (ii) el programa que va a presentar el candidato a gobernador o alcalde, (iii) el mecanismo mediante el cual se financiará la campaña y cómo se distribuirá entre los distintos partidos y movimientos que conforman la coalición la reposición estatal de los gastos, (iv) los sistemas de publicidad y auditoría interna, (v) deberán determinar el mecanismo mediante el cual formarán la terna en los casos en que hubiere lugar a reemplazar al elegido.
3. Al momento de la inscripción, en el formulario de inscripción (E-6), se debe dejar claro las agrupaciones políticas que integran la coalición y la filiación política del candidato.
4. 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. La inobservancia de este precepto, será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al designado en la coalición."

Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 20 de agosto de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2019-00088-00.

Así pues, a partir de la premisa de que la adhesión constituye una forma válida de participación de los partidos y movimientos políticos en la contienda electoral, no puede afirmarse que dichos pactos carezcan de relevancia o que no puedan ser analizados en el juicio de nulidad electoral, ya que, como bien se dejó por sentado en la sentencia del 27 de octubre de 202136 , "dependiendo de los supuestos de hecho planteados y los cargos formulados podrían jugar un papel importante en el debate acerca de la legalidad de las elecciones acusadas, por ejemplo, en casos de doble militancia, en los que es relevante establecer los compromisos adquiridos por las agrupaciones políticas involucradas a fin de corroborar si el demandado atendió o no las directrices de su colectividad".

Por consiguiente, en el juicio de nulidad electoral que ocupa la atención de la Sala, es claro que las directrices impartidas en la Resolución 007 de 2019 debían ser acatadas por todos los integrantes de la colectividad, sobre la base de considerar que la determinación de no dejar en libertad a los miembros del partido para apoyar a candidatos de otras colectividades, tenía como uno de los propósitos impedir que sus miembros incurrieran en conductas constitutivas de doble militancia

En ese sentido, no es cierto el argumento de la sentencia apelada referente a que la citada resolución, al tener como sustento los distintos acuerdos de adhesiones o alianzas, creó una nueva causal de doble militancia en la modalidad de apoyo, toda vez que, se reitera, en este asunto existió un compromiso adquirido previamente a su expedición por el Partido Alianza Verde de apoyar la candidatura de Carlos Caicedo Omar a la Gobernación del Magdalena, es decir, fue voluntad de la agrupación tomar como propio a dicho aspirante, lo que implicaba un deber de quienes recibieron el aval de secundar esa y no otra campaña política, como una manifestación de la lealtad y de la disciplina de partido que debe prevalecer en punto de las decisiones de la colectividad.

Con todo, se debe insistir en que el deber de los militantes se circunscribe a no ir en contra de la aspiración política que decidió secundar la colectividad de la que forma parte; quiere ello decir que la prohibición no conlleva el deber de apoyar a los candidatos del partido, sino la obligación de abstenerse de expresar o manifestar actos de respaldo hacia aspirantes de otras agrupaciones

"207. Varias conclusiones pueden extraerse del anterior recuento jurisprudencial, de las cuales para el caso de autos se destacan las siguientes:

1. Respecto del candidato de coalición puede distinguirse, la colectividad de origen, esto es, en la que se encuentra afiliado, de aquellas que respaldan de manera coaligada su aspiración electoral para un cargo determinado.

2. En atención a que las coaliciones están permitidas por el ordenamiento jurídico, no constituye un hecho constitutivo de doble militancia, que una candidatura se inscriba con el respaldo de varias agrupaciones políticas.

3. La prohibición de doble militancia se predica sin distinción, sin excepción, respecto de quienes aspiren a ser elegidos en cualquier cargo de elección popular, incluidos los candidatos a la presidencia y vicepresidencia de la República, los que hicieron uso del derecho personal de que trata el artículo 112 Superior y los que en virtud de una coalición inscribieron su candidatura y adelantaron una campaña electoral.

4. La exigencia de no incurrir en alguna de las modalidades de la prohibición de doble militancia, que también es aplicable a los candidatos de coalición, deviene de la Constitución (art.107) y la ley (arts. 2 y 7 de la Ley 1475 de 2011), por lo que "el único facultado para estructurar las circunstancias especiales que limitan esta figura como causal de inelegibilidad es el legislador", de manera tal que los pactos de las agrupaciones políticas tendientes a limitar o precisar su alcance carecen de validez. En este punto se insiste, los candidatos de coalición como (I) ciudadanos que (II) que aspiran a ser elegidos en cargos de elección popular, les resulta plenamente

aplicable el inciso 2° del artículo 107 de la Constitución Política, en cuanto prescribe de manera categórica que “en ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político”, regla que es reproducida y desarrollada por el artículo 2° de la Ley 1475 de 2011, al indicar que quienes “aspien 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”, exigencias que deben interpretarse de manera armónica con el artículo 29 de la misma ley, que da cuenta que los candidatos de coalición son en primer lugar, de la agrupación política en la que militan, pero también de los demás miembros de la coalición e incluso de los partidos y movimientos políticos que se adhieran o apoyen su candidatura.

Por esta razón, la jurisprudencia de la Sala Electoral del Consejo de Estado nunca ha excluido a las coaliciones de la prohibición de doble militancia, por lo que se ha emprendido el análisis de fondo de los casos planteados, a efectos de precisar si durante la campaña electoral se presentó o no el apoyo denunciado, porque en caso afirmativo debe declararse la nulidad del acto de elección y, de lo contrario deben negarse las pretensiones de la demanda.

5. En virtud de la interpretación sistemática de los artículos 107 de la Constitución, 2 y 29 de la Ley 1475 de 2011, un candidato de coalición en primera medida se debe a la organización política en la que milita y luego a las colectividades que apoyan su candidatura por coalición o adhesión, por ello, en su intención de manifestar apoyo a otros candidatos, (I) lo debe hacer en primer lugar, en favor de los que pertenecen a la colectividad en la que se encuentra afiliado, y (II) en caso de que su partido para un cargo específico no haya inscrito o respaldado a algún aspirante, lo puede hacer en favor de los candidatos que hacen parte de la coalición o de los que militan en las colectividades que adhirieron o apoyaron su campaña (la del candidato de coalición), (III) sin establecer entre unos u otros algún grado de preferencia .

6. La conducta prohibida, en materia de doble militancia, en la modalidad de apoyo, que también se aplica para los candidatos de coalición, consiste en apoyar candidatos distintos a los propios del partido o movimiento político al cual se encuentran afiliados, no recibir apoyo de agrupaciones políticas diferentes a la que inscribe a un aspirante a un cargo de elección popular

JURISPRUDENCIA CORTE CONSTITUCIONAL.

Sentencia de Constitucionalidad C 490 de 2011 M.P Luis Ernesto Vargas Silva

La doble militancia, en ese orden de ideas, es una limitación, de raigambre constitucional, al derecho político de los ciudadanos a formar libremente parte de

partidos, movimientos y agrupaciones políticas (Art. 40-3 C.P.). Ello en el entendido que dicha libertad debe armonizarse con la obligatoriedad constitucional del principio democrático representativo, que exige que la confianza depositada por el elector en determinado plan de acción política, no resulte frustrada por la decisión personalista del elegido de abandonar la agrupación política mediante la cual accedió a la corporación pública o cargo de elección popular. Estos objetivos fueron explicitados por la Corte, al señalar que "...un examen de los antecedentes del Acto Legislativo 01 de 2003, del texto que finalmente fue aprobado, y del funcionamiento de las bancadas, conduce a afirmar, como se ha hecho, que se encuentra proscrita la doble militancia política, comportamiento que conduce a falsear la confianza del elector, a imposibilitar la realización del programa político que se comprometió a cumplir, a entorpecer el funcionamiento de las Corporaciones Públicas, y en definitiva, a atomizar la actividad política entre un universo de partidos políticos que no resultan ser representativos, resultados todos ellos contrarios a los propósitos que inspiraron la Reforma Política. En consecuencia, el ejercicio de los mencionados derechos políticos no puede conducir a desvertebrar en la práctica el régimen de bancadas. En otras palabras, se presenta tan sólo una aparente contradicción entre el ejercicio de los derechos políticos y la prohibición de la doble militancia, interdicción constitucional esta última que de manera alguna impide la evolución del sistema político colombiano dentro de unos parámetros claros para el ejercicio de la actividad política

(...)

Como se observa, el presupuesto para la imposición de la prohibición de la doble militancia es la posibilidad o ejercicio efectivo del mandato democrático representativo. Esto implica que, aunque como se explicará más adelante, la vigencia de la citada prohibición es de carácter general y, por ende, se aplica a ciudadanos que no tienen ese mandato, son los servidores elegidos los destinatarios particulares de tal restricción. En consecuencia, la formulación constitucional debe ser comprendida como un mínimo, de modo que el legislador estatutario puede incorporar una regulación más exigente o extensiva respecto a la prohibición de doble militancia, a condición que esté dirigida a cumplir los propósitos constitucionales de esa figura, explicados en la presente decisión. A este respecto, la Corte ha señalado que "...son los integrantes de los partidos los destinatarios particulares de la prohibición de doble militancia, puesto que (i) una concepción diferente configuraría una interdicción desproporcionada al derecho político al voto libre; y (ii) son esos integrantes, en virtud del régimen jurídico que les es aplicable, quienes tienen un deber más específico y de mayor peso en lo que refiere a la disciplina de partido. Ello en el entendido que la vinculación con los objetivos programáticos, principios ideológicos y decisiones políticas internas

democráticamente adoptadas, tiene una mayor vinculación para los servidores elegidos como parte de listas avaladas por partidos y movimientos políticos que se definen –y obtienen respaldo electoral entre los ciudadanos-, en razón de su adscripción a tales parámetros

(...)

e ha insistido en esta sentencia que las sucesivas reformas constitucionales en materia de partidos y movimientos, tienen por objeto común la despersonalización de la política, a través del otorgamiento de mayor preponderancia a la agenda de acción pública como elemento de definición de la agrupación correspondiente. La intención del constituyente derivado, en ese orden de ideas, es ordenar a los grupos políticos a partir de sus plataformas ideológicas y sus concepciones plurales sobre el ejercicio del poder político y el papel del Estado frente a la sociedad. Esto sobre el convencimiento que tal método de diferenciación fortalece a la democracia en su conjunto, pues impide que las agrupaciones políticas resulten cooptadas por intereses subjetivos, desligados de dichas plataformas y programas. En suma, lo que se busca es lograr un sistema político maduro, que funde su dinámica partidista en la contraposición y competencia entre las distintas concepciones de lo público que confluyen en la sociedad, y no en la obtención del favor del elector mediante prácticas clientelistas o de coacción.

Sentencia de Constitucionalidad C 334 de 2014 M.P MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Se ha insistido en esta sentencia que las sucesivas reformas constitucionales en materia de partidos y movimientos, tienen por objeto común la despersonalización de la política, a través del otorgamiento de mayor preponderancia a la agenda de acción pública como elemento de definición de la agrupación correspondiente. La intención del constituyente derivado, en ese orden de ideas, es ordenar a los grupos políticos a partir de sus plataformas ideológicas y sus concepciones plurales sobre el ejercicio del poder político y el papel del Estado frente a la sociedad. Esto sobre el convencimiento que tal método de diferenciación fortalece a la democracia en su conjunto, pues impide que las agrupaciones políticas resulten cooptadas por intereses subjetivos, desligados de dichas plataformas y programas. En suma, lo que se busca es lograr un sistema político maduro, que funde su dinámica partidista en la contraposición y competencia entre las distintas concepción de lo público que confluyen en la sociedad, y no en la obtención del favor del elector mediante prácticas clientelistas o de coacción.

Estas premisas justifican plenamente la constitucionalidad de la extensión de los deberes propios de la prohibición de doble militancia a los directivos de partidos y

movimientos políticos. De acuerdo con la Constitución, estos dignatarios cumplen un papel central en tales organizaciones, en tanto actúan en su nombre y, por ende, (i) son responsables del aval de sus candidatos a cargos y corporaciones públicas de elección popular (Art. 108, inc. 3); y (ii) son, en consecuencia, susceptibles de sanción de aquellos apoyos que se realicen en contravención de las reglas constitucionales, en especial aquellas que proscriben avalar candidatos condenados por determinados delitos. Sería un contrasentido afirmar, de un lado, que a los directivos de las agrupaciones políticas se les adscriben esas importantes responsabilidades y, del otro, que no están sometidos a la disciplina de partidos. Por ende, la decisión del legislador estatutario se encuentra ajustada al ordenamiento superior.

Sentencia de Unificación SU 209 de 2021. M.P CRISTINA PARDO SCHLESINGER

En ese contexto, la Corte explicó que el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011 contiene varias reglas legales estatutarias, a saber: «(i) existe un criterio objetivo para establecer la militancia a un partido o movimiento político y, por ende, para verificar la doble militancia; (ii) la regla sobre doble militancia es más estricta cuando se trata de directivos de los partidos o movimientos políticos, o quienes hayan sido elegidos o aspiren a ser elegidos a cargos o corporaciones de elección popular; (iii) tanto los directivos como los candidatos elegidos o que aspiren a serlo tienen el deber de pertenecer al partido o movimiento político mientras ostenten la investidura o cargo y, en caso de querer presentarse a la siguiente elección por otro partido o movimiento político deben renunciar a su curul al menos doce meses antes del primer día de inscripciones para el proceso electoral, o renunciar con la misma anticipación antes de postularse para ser directivos de otros partidos o aceptar la designación que se les haga como tales; (iv) en caso de incumplir con las anteriores reglas, la persona incurre en doble militancia y, por ende, será sancionada conforme a los estatutos del partido o movimiento político y, si es candidato a un cargo de elección popular, esta circunstancia será causal para la revocatoria de la inscripción».

En esa sentencia, la Corte estableció el momento en que se configura la doble militancia en elecciones populares (elemento relevante para resolver uno de los cargos propuestos en dicha oportunidad). Al respecto, indicó que, si bien la nulidad se solicita con posterioridad a la elección, ello no significa que el supuesto de hecho de la causal de anulación electoral no pueda configurarse con anterioridad a aquella. Por tanto, explicó que un candidato que participa en un proceso electoral incurre en doble militancia «cuando se configura el supuesto de hecho previsto en la segunda y en la tercera de las reglas constitucionales relevantes, a saber:

inscribirse como candidato por un partido diferente de aquél con en cuya consulta interna participó o en nombre del cual participó en una consulta interpartidista, de cara a un mismo proceso electoral (art. 107, inc. 5 C.P.); e inscribirse como candidato por un partido diferente de aquél por el cual fue elegido miembro de una corporación pública, salvo que se renuncie a éste por lo menos doce meses antes del primer día de inscripciones (art. 107, inc. 12 C.P.). [...] 4.4.7. Las anteriores reglas constitucionales relevantes, conforme a su desarrollo en la Ley Estatutaria 1475 de 2011, implican que hay un grado de exigencia especial respecto de los candidatos de los partidos políticos, quienes no pueden apoyar a candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual están afiliados, tienen el deber de pertenecer al partido que los inscribió mientras ostentan la investidura o cargo y, si quieren presentarse en un proceso electoral como candidatos por otro partido, deben renunciar a su partido al menos doce meses antes del primer día de inscripciones (art. 2, inc. 2 de la Ley 1475 de 2011). [...] En caso de no cumplir con lo previsto en las antedichas reglas, el directivo o el candidato, según sea el caso, incurren en doble militancia; al incurrir en doble militancia se sigue la sanción prevista por los estatutos del respectivo partido o movimiento político y, en el caso de los candidatos, esta circunstancia será causal para la revocatoria de la inscripción (art. 2, inc. 4 de la Ley 1475 de 2011)». (subraya fuera de texto).

Sentencia de Unificación SU 213 de 2022. M.P CRISTINA PARDO SCHLESINGER

i) como ya se advirtió, consolidar a los partidos y movimientos políticos, mediante el fortalecimiento del vínculo entre estos y el electorado; ii) impedir el transfuguismo político, el cual, por lo general, se funda en la obtención de avales para la elección correspondiente; iii) evitar la personalización de la política y la incursión de actores ilegales en el escenario político y iv) contrarrestar la indisciplina partidista.

Estas cuatro prácticas, usuales en la política tradicional, afectan seriamente los principios de soberanía popular, democracia participativa y participación democrática, los cuales «constituyen aspectos definitorios de la Constitución Política de 1991. En los términos de la Corte, esto ocurre porque tanto la doble militancia como el transfuguismo sustituyen el rol central que en la democracia deben ocupar los programas políticos, los partidos y las ideologías. En su lugar, otorgan un papel importante al favor clientelista

Por esto la prohibición en comento es «un instrumento indispensable de garantía de la representatividad democrática de los elegidos» que enfatiza en el «papel que cumplen los partidos y movimientos políticos en el proceso de canalización de la voluntad democrática. Con esto, la sanción de la doble militancia salvaguarda la

confianza del elector, asegura la realización del programa político que el candidato se comprometió a cumplir y «prioriza la importancia de las organizaciones políticas sobre el personalismo electoral»

En consecuencia, la proscripción de doble militancia promueve que quienes son titulares de un cargo de elección popular representen y defiendan una determinada ideología y un programa político. En otras palabras, la referida interdicción busca evitar que «el representante ejerza activismo en defensa de los programas, idearios o ideologías de dos organizaciones políticas al mismo tiempo» Desde esta perspectiva, la prohibición en cuestión otorga claridad, probidad y lealtad en las relaciones entre, por un lado, los elegidos y los votantes, porque fortalece el vínculo que los une a través de las ideas; y, por otro lado, entre los miembros de las corporaciones públicas y las bancadas políticas, en la medida en que promueve la disciplina partidista y permite la identificación de las diferentes opciones ideológicas en el debate legislativo

Así las cosas, el ordenamiento jurídico contiene una consecuencia jurídica clara cuando el candidato (miembro de una corporación pública o no) a un cargo de elección popular desconoce esta prohibición de doble militancia. Causal que debe analizarse de manera armónica con lo dispuesto en los artículos 107 superior y 2 de la Ley 1475 de 2011

NECESIDAD DE ACTUALIZACION DE LA REGLAMENTACION ESTATUTARIA DE DOBLE MILITANCIA

El proyecto de ley propuesto para modificar las condiciones de la doble militancia en Colombia responde a una necesidad fundamental del sistema democrático actual. A medida que las dinámicas políticas han evolucionado, el país ha experimentado un crecimiento significativo en la formación de coaliciones entre partidos y movimientos políticos. Este fenómeno, que busca unir fuerzas políticas bajo un programa común, plantea desafíos únicos para la normativa existente, en especial en lo relacionado con la doble militancia. El aumento de coaliciones ha evidenciado la necesidad de ajustar las regulaciones, a fin de asegurar que los acuerdos programáticos entre los partidos sean respetados, y de esta manera, garantizar una mayor representatividad de todas las fuerzas políticas involucradas.

Uno de los aspectos fundamentales que este proyecto de ley busca resolver es la contradicción inherente que existe entre las coaliciones y la normativa de doble militancia. Las coaliciones, por su naturaleza, permiten que diferentes partidos y movimientos políticos unan sus esfuerzos en torno a un candidato o un conjunto de candidaturas, con el fin de maximizar sus posibilidades electorales y responder a un proyecto político conjunto. Sin embargo, la regulación actual de la doble

militancia no ha sido actualizada para reconocer de manera adecuada estas alianzas políticas, lo que genera confusión e incertidumbre tanto para los candidatos como para los votantes.

A nivel práctico, la falta de claridad en la normativa ha generado un vacío que puede afectar negativamente la coherencia y transparencia del proceso electoral. Los partidos que forman parte de una coalición enfrentan el riesgo de que sus miembros sean acusados de doble militancia, aun cuando están respaldando a un candidato que es parte de su alianza para un cargo que participe en la misma fecha de elección. Este tipo de situaciones no solo desvirtúan el propósito de las coaliciones, sino que también comprometen la confianza del electorado en el sistema democrático. Por tanto, una reforma que permita que los miembros de las coaliciones puedan apoyar libremente a sus candidatos dentro del marco de los acuerdos programáticos es esencial para garantizar la legitimidad y coherencia de estos pactos.

Además del vacío legal que afecta a las coaliciones, el proyecto de ley también aborda la necesidad de respetar los acuerdos programáticos que se establecen entre los partidos. Estos acuerdos representan un compromiso ideológico y programático que los partidos y movimientos asumen al formar una coalición. Sin embargo, sin una regulación clara sobre la doble militancia, existe el riesgo de que los candidatos elegidos bajo una coalición no respeten estos acuerdos, lo que puede generar tensiones y divisiones dentro de las alianzas.

El respeto a los acuerdos programáticos no solo fortalece la confianza entre los partidos que forman parte de una coalición, sino que también refuerza la representación de los votantes que han apoyado dichas alianzas. Cuando los partidos y movimientos políticos se comprometen con un programa común, los electores depositan su confianza en que los candidatos que apoyan defenderán esos principios y propuestas en los espacios de toma de decisiones. Si un candidato traiciona ese compromiso apoyando a un candidato ajeno a la coalición, no solo está rompiendo su lealtad a la alianza, sino que también está defraudando a los votantes que confiaron en esa plataforma programática.

El crecimiento de las coaliciones como fue evidenciado de manera previa ha generado una serie de desafíos que el marco normativo actual sobre la doble militancia no aborda de manera adecuada. Las disposiciones legales que actualmente regulan la doble militancia en Colombia no contemplan las particularidades de las coaliciones políticas, lo que genera un vacío normativo que

pone en riesgo la coherencia ideológica y programática que estas alianzas deben mantener para garantizar su efectividad.

Las coaliciones se conforman como una estrategia para unir a diferentes partidos o movimientos políticos con el fin de respaldar a un candidato en común, con base en un acuerdo programático que busca representar los intereses de todos los sectores involucrados. Sin embargo, la normativa vigente sobre doble militancia, que prohíbe la el apoyo a candidatos de partidos distintos al propio, no está diseñada para abordar adecuadamente las dinámicas de estas alianzas.

Aplicar la regla de doble militancia de manera estricta y sin considerar las especificidades de las coaliciones puede resultar perjudicial para el uso de esta figura, que se ha vuelto fundamental en un sistema político cada vez más fragmentado. Al imponer que un candidato solo pueda apoyar al partido del cual hace parte formalmente, se desvirtúa la naturaleza inclusiva y colaborativa de las coaliciones. Esto afecta directamente la capacidad del candidato de corresponder a los diversos sectores que lo respaldaron en su elección. En lugar de actuar en nombre de todos los partidos que participaron en el acuerdo programático, el candidato estaría obligado a limitarse a los intereses del partido que lo avaló formalmente, lo que genera una situación de desigualdad e inequidad para los demás partidos que coavaloron su candidatura.

Esta situación pone en desventaja a los movimientos políticos más pequeños que, debido a la fragmentación del sistema político, recurren a las coaliciones para aumentar sus posibilidades de representación. Al no poder exigir una representación equitativa por parte del candidato que ayudaron a elegir, estos partidos se encuentran en una posición de inferioridad frente a los partidos más grandes, que suelen dominar la coalición. En la práctica, esto socava la esencia misma de las coaliciones, que deberían ser un mecanismo para equilibrar el poder y garantizar que todos los sectores involucrados tengan una voz en las decisiones que toma el candidato electo.

Además, la falta de flexibilidad en la normativa sobre doble militancia puede generar tensiones dentro de las coaliciones, afectando su cohesión y capacidad para trabajar de manera coordinada. Un candidato que no puede corresponder a todos los sectores que lo apoyaron se enfrenta al desafío de mantener el apoyo de sus aliados políticos durante su mandato, lo que puede llevar a la fragmentación de la coalición y, en consecuencia, a una menor eficacia en la implementación de las políticas acordadas. De esta manera, el marco normativo actual, lejos de promover la estabilidad política y la coherencia programática, contribuye a la fragmentación y al debilitamiento de las alianzas entre partidos.

Por tanto, es crucial reformar las disposiciones legales sobre doble militancia para adaptarlas a las realidades actuales del sistema político colombiano. Una normativa actualizada debe reconocer la legitimidad de las coaliciones y permitir que los candidatos electos en estos acuerdos programáticos puedan representar y corresponder a todos los partidos y movimientos que los avalaron, sin caer en una violación de las reglas de doble militancia. Esto no solo fortalecería la cohesión de las coaliciones, sino que también garantizaría una mayor representatividad y equidad para todos los actores involucrados.

En resumen, la situación actual evidencia la urgencia de una modificación en las normas sobre doble militancia para evitar que estas se conviertan en un obstáculo para el buen funcionamiento de las coaliciones políticas. Una reforma que permita a los candidatos electos en coaliciones apoyar y corresponder de manera justa a todos los sectores que los respaldaron fortalecerá tanto la democracia como la transparencia en los procesos electorales. Al permitir una mayor flexibilidad en la aplicación de la normativa, se respetará la pluralidad de intereses que una coalición busca representar, garantizando que los acuerdos programáticos se cumplan de manera efectiva y equitativa para todas las partes.

COMPETENCIA DEL LEGISLADOR ESTATUTARIO PARA LA DOBLE MILITANCIA.

Uno de los elementos más reiterados y consolidados en los precedentes tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado es que la interpretación de las sanciones por doble militancia debe ser realizada de manera armónica con lo dispuesto en los artículos 107 de la Constitución Política y el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011. Este último, que se encuentra en el centro de las discusiones actuales, es precisamente el objeto de modificación en el presente proyecto de ley, y su reforma responde a la evolución del sistema electoral colombiano y a la necesidad urgente de aclarar los términos y condiciones en los que operan las coaliciones políticas.

El artículo 107 de la Constitución, en su esencia, establece que los ciudadanos tienen el derecho a formar parte de partidos y movimientos políticos, pero prohíbe de manera clara la pertenencia simultánea a más de uno de estos grupos. Este principio ha sido la base para la implementación de sanciones en casos de doble militancia. Sin embargo, la normativa actual sobre este tema no contempla de manera suficiente las complejidades que han surgido con el aumento de las coaliciones, donde múltiples partidos o movimientos políticos se agrupan temporalmente para presentar candidaturas comunes. En estos casos, las reglas sobre doble militancia, tal como están actualmente redactadas, se vuelven

ambiguas y a menudo pueden llevar a interpretaciones confusas que perjudican el desarrollo legítimo de las coaliciones.

En este contexto, el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011, que define las modalidades de la doble militancia, se encuentra desfasado respecto a las nuevas realidades del sistema electoral colombiano. Las coaliciones han ganado terreno como una herramienta fundamental para asegurar la representación política en un escenario caracterizado por la fragmentación partidista. Sin embargo, la normativa vigente no proporciona reglas claras sobre cómo deben funcionar las coaliciones y cómo se deben interpretar las conductas de los actores que participan en ellas. Este vacío normativo ha generado una gran incertidumbre, tanto para los partidos que forman parte de una coalición como para los candidatos y electores.

El proyecto de ley propuesto busca precisamente solucionar este vacío, ofreciendo reglas claras y específicas que permitan una aplicación objetiva de la normativa. En primer lugar, al tratarse de un proceso cuyas consecuencias jurídicas incluyen la limitación de derechos fundamentales, como el derecho a ser elegido, es esencial que la regulación esté basada en normas precisas y detalladas que no dejen espacio para ambigüedades o interpretaciones subjetivas. La actual redacción de los artículos sobre doble militancia presenta un enfoque más cercano a principios generales que a normas específicas, lo que ha permitido múltiples interpretaciones judiciales que no siempre han sido coherentes ni justas en su aplicación.

El principio de interpretación restrictiva es fundamental en esta discusión. Dado que la doble militancia conlleva sanciones graves, es crucial que las conductas prohibidas estén claramente definidas y delimitadas, de modo que los actores políticos sepan exactamente cuáles son las acciones que pueden llevar a una sanción. En este sentido, el proyecto de ley busca establecer reglas inequívocas que eliminen cualquier ambigüedad en la interpretación de la doble militancia, especialmente en el contexto de las coaliciones políticas.

Además, esta reforma no solo pretende aclarar las conductas sancionables, sino también garantizar que todos los partidos políticos involucrados en una coalición tengan certeza sobre su rol y los límites de su actuación. De este modo, el proyecto de ley promueve una mayor transparencia y equidad dentro del proceso electoral, asegurando que las coaliciones puedan operar de manera efectiva y que los candidatos que resulten elegidos bajo estos acuerdos puedan actuar conforme a las expectativas de todos los partidos que los respaldaron.

ALCANCE DEL LEGISLADOR ESTATUTARIO PARA LA DOBLE MILITANCIA.

6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.

7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.

ARTICULO 83. Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.

ARTICULO 107. Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.

En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.

Los Partidos y Movimientos Políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos.

Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, podrán celebrar consultas populares o internas o interpartidistas que coincidan o no con las elecciones a Corporaciones Públicas, de acuerdo con lo previsto en sus Estatutos y en la ley.

En el caso de las consultas populares se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral. El resultado de las consultas será obligatorio.

Los directivos de los Partidos y Movimientos Políticos deberán propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas.

Los Partidos y Movimientos Políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como también por avalar candidatos elegidos en cargos o Corporaciones Públicas de elección popular, quienes hayan sido o fueren condenados durante el ejercicio del cargo al cual se avaló mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación

a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad.

Los partidos o movimientos políticos también responderán por avalar a candidatos no elegidos para cargos o Corporaciones Públicas de Elección Popular, si estos hubieran sido o fueren condenados durante el período del cargo público al cual se candidatizó, mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico, cometidos con anterioridad a la expedición del aval correspondiente.

Las sanciones podrán consistir en multas, devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos, hasta la cancelación de la personería jurídica. Cuando se trate de estas condenas a quienes fueron electos para cargos uninominales, el partido o movimiento que avaló al condenado, no podrá presentar candidatos para las siguientes elecciones en esa Circunscripción. Si faltan menos de 18 meses para las siguientes elecciones, no podrán presentar terna, caso en el cual, el nominador podrá libremente designar el reemplazo.

Los directivos de los partidos a quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere Personería Jurídica también estarán sujetos a las sanciones que determine la ley.

También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.

Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 1o. Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 134, dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, autorízase, por una sola vez, a los miembros de los Cuerpos Colegiados de elección popular, o a quienes hubieren renunciado a su curul con anterioridad a la vigencia del presente acto legislativo, para inscribirse en un partido distinto al que los avaló, sin renunciar a la curul o incurrir en doble militancia.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 2o. El Gobierno Nacional o los miembros del Congreso presentarán, antes del 1o. de agosto de 2009, un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrolle este artículo.

El Proyecto tendrá mensaje de urgencia y sesiones conjuntas y podrá ser objeto de mensaje de insistencia si fuere necesario. Se reducen a la mitad los términos para

la revisión previa de exequibilidad del Proyecto de Ley Estatutaria, por parte de la Corte Constitucional.

LEGALES

LEY 1475 DE 2011

Artículo 2º. Prohibición de doble militancia. 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, según el sistema de identificación y registro que se adopte para tal efecto el cual deberá establecerse conforme a las leyes existentes en materia de protección de datos.

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, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados. Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.

Los directivos de los partidos y movimientos políticos que aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de estas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser 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.

IV. IMPACTO FISCAL

Este proyecto no genera ningún impacto fiscal que suponga una modificación específica o puntual en el marco presupuestal, por lo que no exige un gasto adicional del Estado, ni cambios en las rentas nacionales del Presupuesto General de la Nación.

V. CONFLICTO DE INTERÉS

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

(...) a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El

voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)"

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, se señala en el elemento temporal de doble militancia, desarrollado por parte del consejo de estado se adecua con el inicio formal de la campaña, y para el momento de la presentación del proyecto de ley, ninguno de los congresistas se encuentra inscrito o ha sido modificada su situación de elección.

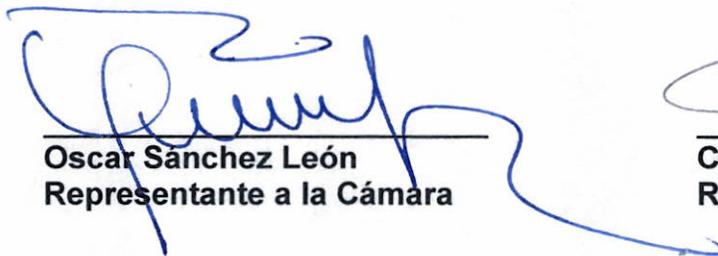
En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.



VI. CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA

Por las razones antes expuestas, dejamos a consideración de la Honorable Cámara de Representantes, el texto de este proyecto de ley estatutaria **“Por medio del cual se modifica la ley 1475 de 2011 en relación a la doble militancia y se dictan otras disposiciones”**

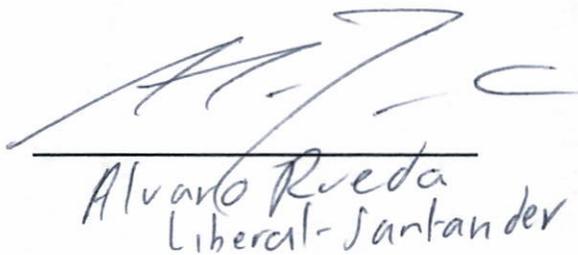
Atentamente;



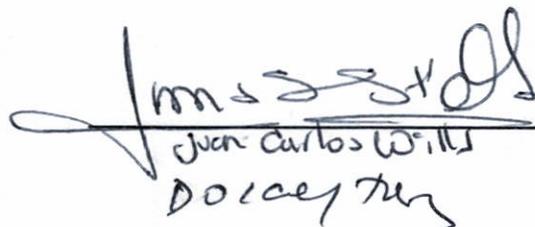
Oscar Sánchez León
Representante a la Cámara



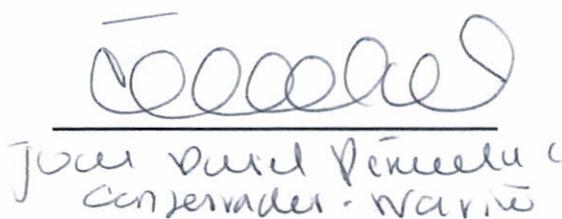
Carlos Felipe Quintero Ovalle
Representante a la Cámara



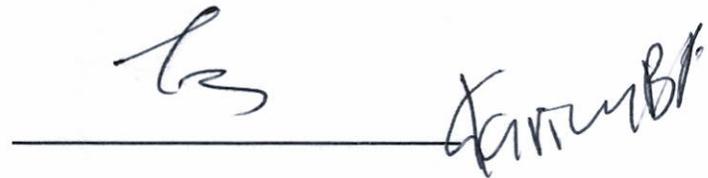
Alvaro Rueda
Liberal-Santander



Juan Carlos Willis
Dobcey



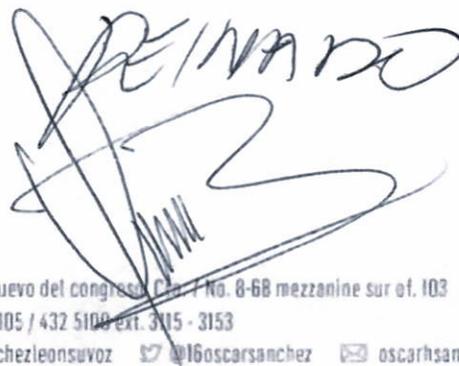
Juan David Vélez
Conservador-Nariño



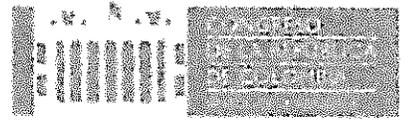
Fernando



Oscar Hernández Sánchez León



Fernando



Roberto

Karim B P

Kooperador

Aljore William

Diana J Quintero



El día 30 de octubre del año 2024
se ha presentado en este destino el
Proyecto de Ley ✓ Acto Legislativo
n.º 414 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:

HR Oscar Sánchez y Carlos Quintero

SECRETARIO GENERAL

[Handwritten signature]