

Estudios de Deusto

Revista de Derecho Público

Vol. 74/1 enero-junio 2026

DOI: <https://doi.org/10.18543/ed7412026>

DERECHO PÚBLICO IBEROAMERICANO

LA EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL DEL CONSEJO DE ESTADO DE COLOMBIA EN MATERIA DE TRANSFUGUISMO POLÍTICO EN GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS: UNA MIRADA COMPARADA CON CHILE Y ESPAÑA

The case law evolution of the Colombian Council of State on political defection in Significant Groups of Citizens: A comparative perspective with Chile and Spain

Altus Alejandro Baquero Rueda

Magistrado del Consejo Nacional Electoral de Colombia

Profesor de posgrado. Universidad Sergio Arboleda, Bogotá. Colombia

Universidad del Rosario, Bogotá. Colombia

<https://orcid.org/0009-0007-5015-6141>

<https://doi.org/10.18543/ed.3588>

Fecha de recepción: 14.01.2026

Fecha de aceptación: 25.03.2026

Fecha de publicación en línea: junio 2026

Derechos de autoría / Copyright

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público es una revista de acceso abierto, lo que significa que es de libre acceso en su integridad. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales, sin la previa autorización del editor o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público is an Open Access journal which means that it is free for full access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público

© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062, Vol. 74/1, enero-junio 2026

<http://www.revista-estudios.deusto.es/>

LA EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL DEL CONSEJO
DE ESTADO DE COLOMBIA EN MATERIA DE
TRANSFUGUISMO POLÍTICO EN GRUPOS
SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS: UNA MIRADA
COMPARADA CON CHILE Y ESPAÑA¹

*The case law evolution of the Colombian Council of State on
political defection in Significant Groups of Citizens: A
comparative perspective with Chile and Spain*

Altus Alejandro Baquero Rueda²

Magistrado del Consejo Nacional Electoral de Colombia
Profesor de posgrado. Universidad Sergio Arboleda, Bogotá. Colombia
Universidad del Rosario, Bogotá. Colombia
<https://orcid.org/0009-0007-5015-6141>

<https://doi.org/10.18543/ed.3588>

Fecha de recepción: 14.01.2026

Fecha de aceptación: 25.03.2026

Fecha de publicación en línea: junio 2026

Resumen

El presente artículo tiene por objetivo el estudio de la evolución jurisprudencial del Consejo de Estado de Colombia en torno a la prohibición de doble militancia y su aplicación a las candidaturas independientes inscritas mediante Grupos Significativos de Ciudadanos, así como las tensiones constitucionales que dicha extensión

¹ Esta publicación se realiza en el marco del Programa de Doctorado en Derecho de la Unión Europea de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), como parte del desarrollo de la tesis doctoral titulada «Transfuguismo político: caminos, desafíos y estrategias», dirigida por los doctores Carlos José Vidal Prado y Eloy García López.

² Email: abaquero25@alumno.uned.es

interpretativa genera frente a los derechos de participación política. Actualmente, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha consolidado una línea restrictiva frente a estas libertades, que proyecta el régimen sancionatorio del transfuguismo propio del sistema de partidos hacia formas de participación política no partidistas, dando lugar a la nulidad de elecciones democráticas. La metodología de investigación utilizada fue de carácter normativo, jurisprudencial y doctrinal, con un enfoque analítico y comparado, incorporando el examen de las soluciones adoptadas en los ordenamientos chileno y español para evaluar el alcance constitucional del modelo colombiano.

Palabras clave

Transfuguismo político, candidaturas independientes, grupos significativos de ciudadanos, derecho electoral.

Abstract

This article aims to examine the case law evolution of the Colombian Council of State concerning political defection and the prohibition of double party membership as applied to independent candidacies promoted by Significant Groups of Citizens, as well as the constitutional tensions generated by this interpretative expansion in relation to political participation rights. Currently, the jurisprudence of the Council of State has consolidated a restrictive approach regarding these liberties, extending sanctioning mechanisms originally designed to address party defections within the party system onto non-partisan forms of political participation, leading to the annulment of democratic elections. The research methodology is normative, jurisprudential, and doctrinal, adopting an analytical and comparative perspective with Chile and Spain in order to assess the constitutional scope of the Colombian model.

Keywords

Political defection, independent candidacies, Significant Groups of Citizens, electoral law.

Sumario: I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN: LA SANCIÓN DEL TRANSFUGUISMO POLÍTICO COMO LÍMITE AL DERECHO DE PARTICIPACIÓN MEDIANTE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. II. MARCO TEÓRICO: DERECHOS POLÍTICOS Y DOBLE MILITANCIA. III. EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL DEL CONSEJO DE ESTADO EN MATERIA DE DOBLE MILITANCIA Y SU IMPACTO EN GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS. IV. ANÁLISIS COMPARADO DEL PROBLEMA. 1. Chile. 2. España. V. CONCLUSIONES GENERALES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN: LA SANCIÓN DEL TRANSFUGUISMO POLÍTICO COMO LÍMITE AL DERECHO DE PARTICIPACIÓN MEDIANTE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

La Asamblea Nacional Constituyente convocada el 27 de mayo de 1990 en Colombia³ respondió al propósito de reconstruir los vínculos entre el Estado y la ciudadanía, socavados por la pérdida de credibilidad y confianza en el sistema bipartidista entonces vigente, heredado del Frente Nacional⁴, cuyo agotamiento se manifestó en la debilidad de las instituciones de representación, en un contexto de violencia generalizada y en la prolongada concentración del poder en los partidos Liberal y Conservador. En estas circunstancias, el proceso constituyente tuvo como objetivo redefinir la relación entre los ciudadanos y el poder político, promoviendo la transición desde un modelo de democracia estrictamente representativa hacia uno de carácter participativo y plural, concebido como una respuesta institucional a la crisis de legitimidad existente (Baquero Rueda 2025, 21)⁵.

Con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, el Estado colombiano materializó este giro normativo al ampliar los espacios de intervención ciudadana más allá de la mera elección periódica de representantes, incorporando mecanismos de participación directa en la toma de decisiones

³ La Corte Constitucional de Colombia en Sentencia T-637 de 15 de junio de (2001) señaló la información consignada en la convocatoria de la asamblea: «Para fortalecer la democracia participativa, vota por la convocatoria de una Asamblea Nacional con representación de las fuerzas sociales, políticas y regionales de la Nación, integrada democrática y popularmente para reformar la Constitución Política de Colombia».

⁴ El Frente Nacional alude a un modelo político de carácter excluyente, en el cual el ejercicio del poder y la ocupación de los cargos públicos en Colombia quedaron concentrados de manera bipartidista en los partidos Conservador y Liberal, mediante un esquema de alternancia pactada entre 1958 y 1974, lo que supuso una restricción efectiva a la participación de otras fuerzas y organizaciones políticas.

⁵ Así también lo señala la Corte Constitucional de Colombia en Sentencia C-101 de 24 de octubre de (2018) y Sentencia T-637 de 15 de junio de 2001.

públicas. Este nuevo ideario se consagró, entre otros preceptos, en el Preámbulo y en los artículos 1, 2, 3, 40 y 103 de la carta superior, que establecen un conjunto de instrumentos orientados a garantizar el derecho de los ciudadanos a conformar, ejercer y controlar el poder político.

Como corolario, uno de los mecanismos de participación creado precisamente por medio de esta nueva configuración constitucional fueron las candidaturas independientes por firmas. El artículo 108 de la Constitución dispuso que no solo los partidos y movimientos políticos con personería jurídica⁶ podían inscribir candidatos a elecciones con el aval de su representante legal o de quien este delegara, sino también los movimientos sociales o Grupos Significativos de Ciudadanos –GSC⁷–, como una alternativa al monopolio de los partidos políticos, en su condición de únicos facultados hasta entonces para confeccionar y presentar candidaturas a cargos o corporaciones públicas de elección popular.

En desarrollo de este mandato, el artículo 9 de la Ley 130 de 23 de marzo de 1994⁸ reconoció a los GSC la posibilidad de presentar candidaturas independientes, cumpliendo con ciertos requisitos especiales para el efecto, veamos:

i) reunir el número de firmas equivalente a al menos el 20%⁹ del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer («[e]n ningún caso se exigirán más de cincuenta

⁶ El reconocimiento de la personería jurídica es un procedimiento a petición de parte, de carácter declarativo. Este procedimiento se rige por las reglas constitucionales vigentes y culmina con la aprobación o negación del Consejo Nacional Electoral. El Consejo de Estado de Colombia, en Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Quinta mediante sentencia de 23 de julio de (2020) con Radicado no. 11001-03-28-000-2019-00040-00, definió la personería jurídica como el reconocimiento oficial de que una organización política fue fundada y estructurada. Dicha organización debe tener estatutos, plataforma ideológica y programática, afiliados y directivos, siendo sujeto de derechos y obligaciones. Del artículo 108 de la Constitución se desprende un primer supuesto para obtener la personería jurídica. Este exige haber alcanzado al menos el 3% de los votos válidos en Cámara o Senado, requisito que también se exige para conservarla.

⁷ Los GSC se diferencian de los movimientos sociales en cuanto su integración se encuentra restringida exclusivamente a personas naturales. La presente investigación se circunscribe al análisis de los GSC, en tanto esta modalidad de participación política independiente constituye, en la práctica, la vía más utilizada y aquella que ha recibido un mayor desarrollo y valoración en la jurisprudencia electoral (Consejo Nacional Electoral s.f.).

⁸ En concordancia con el artículo 28 de la Ley 1475 de 14 de julio de 2011.

⁹ Para las elecciones a la Presidencia de la República se debe reunir un número de firmas equivalente al 3% del número total de votos válidos depositados en las anteriores elecciones presidenciales, y no se exige póliza de seriedad, de conformidad con el artículo 7 de la Ley 996 de 24 de noviembre de 2005.

mil firmas para permitir la inscripción de un candidato [117]; ii) otorgar al momento de la inscripción una póliza de seriedad de la candidatura por la cuantía que fije el Consejo Nacional Electoral[118] y iii) realizar la inscripción a través de un comité integrado por tres ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral al menos un mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción y, en todo caso, antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista[119]. (Corte Constitucional de Colombia 2022, «7. La inscripción de candidaturas»)

La jurisprudencia constitucional (Corte Constitucional de Colombia 1994, «III. Revisión constitucional») ¹⁰ y contencioso-electoral (Consejo de Estado de Colombia 2024, párr. 120) ha precisado que el carácter «significativo» de los GSC debe valorarse desde una perspectiva sociológica, atendiendo a la relevancia de su manifestación política en un contexto específico. Estos grupos responden a una finalidad esencialmente coyuntural, pues expresan una voluntad popular cualitativamente relevante sin vocación de permanencia institucional. Su inclusión en el ordenamiento busca garantizar el derecho a la participación política, incluso en escenarios donde no existe una organización estable que asegure continuidad o institucionalización desde el punto de vista del activismo político. En este sentido, la diferencia frente a los partidos y movimientos políticos radica en sus fines fundantes: mientras estos últimos buscan acceder y ejercer el poder de forma sostenida, los GSC persiguen objetivos concretos de carácter social o económico, sin pretensión de participación electoral permanente.

De esta suerte, los GSC son un mecanismo de participación política mediante el cual la ciudadanía se puede articular de manera temporal para postular una candidatura a un cargo o corporación pública de elección popular, por fuera del sistema de partidos tradicional. A diferencia de estos últimos, los GSC solo se constituyen para recolectar las firmas necesarias para la postulación y no cuentan con jerarquías definidas ni con estatutos o regímenes disciplinarios. Son una manifestación circunstancial de la voluntad ciudadana, orientada a respaldar una candidatura independiente en un proceso electoral determinado y, cumplido dicho propósito, están llamadas a desaparecer (Misión de Observación Electoral de Colombia 2025, 3) ¹¹.

¹⁰ También lo señala la Sentencia C-955 de 6 de septiembre de (2001, «5. Extensión del principio de representación»).

¹¹ En principio, toda vez que cumpliendo los requisitos fijados en el artículo 108 de la Constitución, es viable jurídicamente que soliciten al Consejo Nacional Electoral –CNE– el reconocimiento como partido político con personería jurídica y, en consecuencia, presenten candidatos en los procesos electorales subsiguientes sin necesidad de recolectar firmas. Esta cuestión resulta interesante, pues, como se verá, en España y Chile no está

Desde una perspectiva teórico-constitucional, el reconocimiento normativo de las candidaturas independientes no puede entenderse como una negación del papel estructural que cumplen los partidos políticos en la democracia, sino como una respuesta institucional a las tensiones que atraviesan su funcionamiento contemporáneo. En efecto, aunque los partidos siguen siendo actores insustituibles para la intermediación política con la ciudadanía para elegir a sus representantes, la agregación de intereses y la organización de la competencia electoral, su progresivo desgaste —asociado a fenómenos como la corrupción, el clientelismo, la captura por intereses particulares, la concentración de poder y la pérdida de capacidad representativa— ha minado su legitimidad social y ha abierto espacio a demandas ciudadanas de mayor apertura, transparencia y pluralismo¹², como la aquí estudiada (Duque Daza 2013, «Una tendencia mundial»).

Bajo este horizonte, surge la cuestión acerca de la relación existente entre las candidaturas independientes y el fenómeno del transfuguismo político en el ordenamiento jurídico colombiano. *Prima facie*, podría sostenerse que dicha relación es inexistente, en la medida en que el transfuguismo político ha sido tradicionalmente concebido como un fenómeno que se produce a partir del tránsito de miembros, dirigentes o representantes electos entre partidos políticos, circunstancia que, en sentido estricto, no sería predicable de las candidaturas independientes, toda vez que estas prescinden —por definición— de la mediación orgánica de una colectividad partidista para el acceso y ejercicio del poder.

No obstante, esta lectura resulta insuficiente si se atiende a las particularidades del modelo colombiano de regulación del sistema de partidos. Efectivamente, en Colombia el transfuguismo ha sido objeto de un tratamiento normativo y jurisprudencial marcadamente restrictivo y de fuerte impronta

permitido que los grupos de ciudadanos que participan en las elecciones se transformen luego en partidos políticos.

¹² Sobre esto se pronunció la Registraduría Nacional del Estado Civil en «Cifra récord: más de 90 grupos significativos de ciudadanos postularon candidaturas para las presidenciales 2026», 2025, <https://www.registraduria.gov.co/Cifra-record-mas-de-90-grupos-significativos-de-ciudadanos-postularon.html>; Registraduría Nacional del Estado Civil en «Candidatos a la Presidencia de la República por grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales deberán recoger mínimo 580 620 firmas», 2021, <https://www.registraduria.gov.co/Candidatos-a-la-Presidencia-de-la-Republica-por-grupos-significativos-de.html>. Por ejemplo, en las elecciones presidenciales del 29 de mayo de 2022 se inscribieron 37 comités promotores de GSC, de los cuales solo 6 lograron reunir los apoyos exigidos para inscribir candidatura; en contraste, para las elecciones del 31 de mayo de 2026 se registraron 91 comités, de los cuales 22 alcanzaron dicho umbral. En consecuencia, entre 2022 y 2025 los GSC inscritos aumentaron un 145,9 %, mientras que los que obtuvieron apoyos suficientes crecieron un 266,7 %.

sancionatoria, particularmente desde las reformas políticas del 2003 y 2009, cuya lógica expansiva ha terminado por irradiarse incluso hacia escenarios que, en apariencia, le serían ajenos. Si bien el término transfuguismo político no se encuentra expresamente positivizado en el ordenamiento jurídico local, su núcleo conceptual se proyecta con nitidez a través de dos instituciones diseñadas para combatirlo: la prohibición de doble militancia y el régimen de bancadas. Estas instituciones operan como mecanismos estructurales de disciplina partidaria y de preservación de la coherencia representativa¹³, tanto en el escenario de campaña –en el primer caso– como en el ejercicio de la función deliberativa al interior de las corporaciones públicas –en el segundo– llámense congresos, asambleas, concejos o juntas administradoras locales, fijando restricciones a derechos fundamentales como los de elegir y ser elegido, así como al ejercicio de funciones públicas, que veremos enseguida.

El presente artículo se propone analizar críticamente los alcances normativos, interpretativos y prácticos de la prohibición de la doble militancia en relación con las candidaturas independientes¹⁴, a partir de la evolución de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado de Colombia sobre la materia, con una mirada comparada sobre la valoración de este particular fenómeno en Chile y España, con el fin de esclarecer la extensión de dicha restricción a formas de participación política no partidistas.

La selección de Chile y España como ordenamientos de referencia responde a criterios analíticos y funcionales relevantes. En el caso de Chile, el ordenamiento jurídico incorpora normas que limitan prácticas asimilables al transfuguismo en el ámbito de las candidaturas independientes; en España, la prohibición de mandato imperativo constituye un elemento relevante, desde la teoría de la representación, para valorar las tensiones existentes en torno a esta cuestión.

¹³ Sobre estas dos materias se pronunció la Corte Constitucional de Colombia en Sentencia C-490 de 23 de junio de (2011), al realizar la revisión de constitucionalidad y declarar exequible el Proyecto de Ley Estatutaria no. 190/10 Senado – 092/10 Cámara, que luego sería promulgado por el Congreso de Colombia como Ley 1475 de 14 de julio de 2011.

¹⁴ De conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política de Colombia, los miembros de las corporaciones públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político, así como por un GSC, actúan en su interior como bancada, en los términos que determine la ley y conforme a las decisiones adoptadas democráticamente por esta. El presente artículo no aborda el régimen sancionatorio del transfuguismo político en el seno de las corporaciones públicas, ni su articulación con el régimen de bancadas ni su eventual incidencia sobre los GSC derivada del mandato constitucional citado. Para un análisis más detallado de esta problemática, pueden consultarse, entre otros, los conceptos emitidos por el CNE en los siguientes radicados: no. 1141 de 7 de junio de (2006), 1967 de 21 de mayo de (2020) y 2456 de 6 de agosto de (2020).

II. MARCO TEÓRICO: DERECHOS POLÍTICOS Y DOBLE MILITANCIA

En este orden de ideas, es preciso señalar, en primer lugar, que el artículo 40 de la Constitución reconoce el derecho fundamental de todos los ciudadanos a participar libremente en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo dicho derecho, la norma constitucional contempla, entre otras, las siguientes facultades: elegir y ser elegido; tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y demás mecanismos de participación democrática; constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, así como afiliarse libremente a ellos y difundir sus ideas y programas; revocar el mandato de los elegidos en los casos y bajo las condiciones previstas por la Constitución y la ley; ejercer iniciativa en las corporaciones públicas; interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley; y acceder al desempeño de funciones y cargos públicos.

Este derecho, sin embargo, a pesar de ser fundamental y de aplicación inmediata conforme a los artículos 85 y 86 de la Constitución, y estar garantizado en diversos instrumentos internacionales ratificados por Colombia, como el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Corte Constitucional de Colombia 2018, «VI. Consideraciones»), no es absoluto. Por el contrario, está sujeto a límites y requisitos constitucionales, legales y reglamentarios para su adecuado ejercicio (Corte Constitucional de Colombia 2019, párr. 57). Los requisitos o limitaciones para acceder a este derecho tienen múltiples manifestaciones y se efectivizan a través de instituciones tales como: requisitos específicos de acceso o elegibilidad, inhabilidades, incompatibilidades, conflictos de interés, medidas disciplinarias, concurso de méritos o prohibiciones.

Con esto en mente, una de las principales restricciones a los derechos políticos se manifiesta en la prohibición de doble militancia. Esta tiene fundamento constitucional en el artículo 107 superior, modificado por los Actos Legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009. Este precepto dispone que «En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político **con personería jurídica**» (primera modalidad). Esta prohibición viene acompañada de otras restricciones conexas que se expresan en el mismo artículo como ficciones o modalidades indirectas de la misma, veamos: «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» (segunda modalidad); y «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» (tercera modalidad).

Como se desprende de los mandatos constitucionales previamente expuestos, una lectura del artículo 107 de la Constitución permitiría concluir que la prohibición de doble militancia se encuentra circunscrita al ámbito de los partidos y movimientos políticos dotados de personería jurídica, esto es, aquellos que –por regla general– han obtenido una votación no inferior al tres por ciento (3 %) de los votos válidamente emitidos a nivel nacional en las elecciones de Cámara de Representantes o Senado y, en consecuencia, se les ha reconocido formalmente estatus jurídico por parte del CNE, para presentar candidatos a elecciones populares sin requisitos adicionales, acceder a financiación estatal, realizar propaganda electoral, entre otras prerrogativas. Dicha interpretación excluiría, en principio, a otras formas de organización que carecen de ese reconocimiento, como ocurre con los GSC, al ser una manifestación política circunstancial.

Esta interpretación se ve reforzada, de un lado, por la formulación expresa del inciso segundo del artículo 107, que condiciona la prohibición a la pertenencia simultánea a organizaciones con personería jurídica, y, de otro, por el alcance subjetivo de los desarrollos normativos indirectos de esta restricción, los cuales –tanto en materia de participación en consultas como en lo relativo a la exigencia de renuncia previa para la postulación por una colectividad distinta– se refieren de manera inequívoca y exclusiva a partidos o movimientos políticos. En este sentido, el diseño constitucional parecería haber delimitado el ámbito de aplicación de la doble militancia al sistema partidario formal, lo que introduce una tensión interpretativa relevante frente a cualquier intento de extender dicha prohibición a expresiones de participación política no partidistas, tensión que resulta central para el análisis jurisprudencial que se desarrollará a continuación.

Ciertamente, esta prohibición fue objeto de desarrollo legislativo mediante la Ley Estatutaria 1475 de 14 de julio de 2011. En particular, su artículo 2 amplió el alcance de la regla constitucional al omitir la referencia expresa a la personería jurídica, al disponer que «en ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político». No obstante, aun con esta ampliación semántica, el legislador estatutario mantuvo al margen de la prohibición a los GSC, los cuales no encajan en la categoría de partidos o movimientos políticos a la que alude la norma. Esta intelección resulta coherente si se tiene en cuenta que la ley define la militancia o pertenencia formal a una colectividad como la inscripción voluntaria del ciudadano en el registro de afiliados del partido o movimiento correspondiente, circunstancia que no se predica de los GSC, al carecer estos de afiliados o de estructura orgánica estatutaria con deberes y

derechos orientados al ejercicio permanente del activismo político (Consejo de Estado de Colombia 2017, «Salvamento de voto»).

De manera adicional, la Ley 1475 introdujo otras manifestaciones conexas del régimen de doble militancia, profundizando su carácter restrictivo. Así, estableció que:

«quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido o aspiren a 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» (cuarta modalidad).

Y dispuso, además, que:

«los directivos de los partidos y movimientos políticos que aspiren a ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimiento político **o por un grupo significativo de ciudadanos**, o a formar parte de los órganos de dirección de estos, deberán renunciar a su cargo con una antelación mínima de doce (12) meses a la postulación, aceptación de la nueva designación o inscripción como candidatos» (quinta modalidad).

Siendo únicamente en esta última exigencia en la que el legislador estatutario sí incluyó de manera expresa la referencia a los GSC.

Formuladas estas precisiones, cabe señalar, en segundo lugar, que inicialmente, la jurisprudencia contencioso-electoral fue reticente a erigir la doble militancia como causal de inelegibilidad, de revocatoria de la inscripción o de nulidad electoral, en la medida en que ni la Constitución ni la ley preveían de manera expresa tales consecuencias ni atribuían competencia específica a una autoridad para hacerlas efectivas. Así, desde el año 2004, la jurisprudencia del Consejo de Estado sostuvo de manera reiterada que la vulneración del inciso segundo del artículo 107 de la Constitución Política no constituía causal de inelegibilidad ni de nulidad electoral, en ausencia de una disposición legal que así lo estableciera (Consejo de Estado de Colombia 2008, «3. Análisis de la impugnación»).

Este panorama se modificó con la entrada en vigor del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA –Ley 1437 de 18 de enero de 2011–, el cual incorporó la doble militancia como causal autónoma de anulación electoral. A partir de entonces, el Consejo de Estado afirmó, hacia el año 2013, que la controversia en torno a la aplicabilidad de dicha causal había perdido relevancia interpretativa. En palabras del alto tribunal se tornó «bizantina» (Consejo de Estado de Colombia 2013, «3. Consecuencias jurídicas de la doble militancia»). El numeral 8 del artículo 275 del CPACA dispuso que serán nulos los actos de elección cuando «esté probado que el candidato incurrió en la prohibición de doble militancia

establecida en la Constitución y la ley». De manera concordante, la Ley 1475 de 2011 previó que el incumplimiento de las reglas sobre doble militancia podía dar lugar tanto a sanciones internas por parte de los partidos políticos como a la revocatoria de la inscripción del candidato ante el Consejo Nacional Electoral.

Así las cosas, las cinco modalidades de doble militancia anteriormente descritas constituyen en Colombia manifestaciones típicas de conductas trans-fugas que, conforme al diseño normativo y jurisprudencial vigente, pueden dar lugar a sanciones de especial gravedad, tales como la revocatoria de la inscripción de la candidatura a cargo del CNE, una vez esta haya sido efectuada, o, pasado este periodo, la anulación del acto de elección a cargo de los jueces administrativos, una vez celebrados los comicios, según corresponda¹⁵. Este diseño normativo fue avalado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-490 de 2011 –entre otras¹⁶–, en la cual se concluyó que las restricciones derivadas del régimen de doble militancia no comportan una afectación desproporcionada de los derechos políticos a elegir y ser elegido, así como a acceder y ejercer funciones públicas, sino por el contrario, protegen el principio democrático representativo a través del fortalecimiento de los partidos.

Ahora bien, en ese mismo precedente de constitucionalidad, la Corte señaló que la prohibición aquí analizada no se circunscribía de manera exclusiva a los partidos con personería jurídica, sino que se proyecta también sobre otras formas de organización política, incluidos los partidos o movimientos sin personería jurídica¹⁷ y los GSC. Con ello, se consolidó el punto de inflexión en la evolución jurisprudencial que esta investigación se propone reconstruir y examinar críticamente, al ampliarse cualitativamente el ámbito subjetivo de aplicación del régimen de doble militancia, ya no limitado al sistema partidario formal –como la Constitución y la Ley literalmente lo dispone–, sino extendido también a las candidaturas respaldadas por GSC. En tal sentido, la Corte sostuvo lo siguiente:

¹⁵ Así lo disponen los artículos 265 de la Constitución Política de Colombia y 275 del CPACA.

¹⁶ En el mismo sentido, la Corte Constitucional de Colombia en Sentencia C-303 de 28 de abril de (2010).

¹⁷ Los partidos políticos constituyen, antes que un fenómeno estrictamente jurídico, una realidad de naturaleza sociológica. Para su conformación basta, en principio, con que un grupo de ciudadanos se asocie con fines políticos y adopte reglas estatutarias básicas. Recordamos que el derecho de asociación es un derecho fundamental de conformidad con el artículo 40 superior. No obstante, para acceder a determinadas prerrogativas propias del sistema político –como la facultad de presentar candidatos sin requisitos adicionales, recibir financiación estatal o acceder a espacios de propaganda electoral– deben, por regla general, superar el umbral electoral del tres por ciento (3 %). De allí la distinción existente entre partidos con personería jurídica y partidos sin personería jurídica.

De acuerdo a lo regulado por el inciso tercero y cuarto del artículo 108 C.P., 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 política¹⁸. (Corte Constitucional de Colombia 2011, «La materia del Proyecto de Ley»)

Con este marco, la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado evolucionó hacia una postura progresivamente rigorista en la aplicación del régimen de doble militancia a las candidaturas avaladas mediante firmas a través de los GSC, dando lugar a la nulidad de múltiples elecciones hasta la fecha. De esta manera, la investigación se sitúa en el centro de esta tensión dogmática y constitucional particularmente relevante: la aparente paradoja que supone aplicar una prohibición concebida para disciplinar la pertenencia y lealtad al interior del sistema de partidos a candidaturas que, por definición, se estructuran al margen de este.

En efecto, desde una lectura conceptual, la primera modalidad de doble militancia —entendida como la prohibición de pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político— resulta en cierto grado problemática al trasladarse sin matices a los GSC. De conformidad con los artículos 9 de la Ley 130 de 23 de marzo de 1994 y 28 de la Ley 1475 de 14 de julio de 2011, los GSC no tienen la naturaleza jurídica de partidos o movimientos políticos, no cuentan con afiliados y se estructuran como organizaciones de carácter transitorio, cuya finalidad exclusiva es la recolección de firmas ciudadanas para la inscripción de una candidatura independiente (Blanco Barahona 2025, 211). Su existencia, por tanto, no descansa en la conformación de una militancia estable, ni en la adopción de un programa ideológico, ni en la presencia de autoridades disciplinarias, o un sistema de derechos, deberes y compromisos propios del activismo político continuado. Así puede afirmarse, por ejemplo, que un militante al que su partido le niega el aval sin mediar procesos democráticos internos (por simple decisión de la cúpula partidista) incurre en doble militancia por acudir a una candidatura mediante GSC en el mismo proceso electoral, cuando la postulación por firmas es un mecanismo autónomo de participación ciudadana y no supone

¹⁸ La Corte desarrollando el análisis de constitucionalidad del articulado del Proyecto de Ley Estatutaria no. 190/10 Senado – 092/10 Cámara, se refiere de esta manera en el numeral 22 de la decisión.

lealtades o filiaciones partidistas paralelas ni apoyo a otra colectividad? ¿Es compatible esta restricción con el marco de la democracia participativa, especialmente cuando tal consecuencia no deriva de la Constitución ni de la ley, sino de una construcción judicial extensiva? Estas son las tensiones problemáticas que emergen del régimen actual.

Frente a la aplicación de la segunda modalidad de doble militancia a los GSC, relativa al respeto de los resultados de las consultas, su extensión es menos problemática. Ciertamente, cuando un ciudadano participa en una consulta para la escogencia de un candidato y resulta derrotado, permitirle presentarse al mismo proceso electoral mediante un GSC vaciaría de contenido este mecanismo de participación democrática, al fragmentar el respaldo ciudadano que, tras la consulta, se concentró legítimamente en el candidato vencedor de cara a los comicios.

En cuanto a las modalidades tercera, cuarta y quinta, conviene examinar la evolución de la doctrina del Consejo de Estado que ha aplicado la prohibición de doble militancia a estos casos, bajo el presupuesto de evitar una supuesta «traición», aun cuando lo que se encuentra en juego es, más bien, el ejercicio de una modalidad de participación política independiente expresamente reconocida por la Constitución.

III. EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL DEL CONSEJO DE ESTADO EN MATERIA DE DOBLE MILITANCIA Y SU IMPACTO EN GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS

A continuación, se expone el análisis de ciertos casos paradigmáticos y didácticos a través de los cuales puede apreciarse la evolución de la jurisprudencia del Consejo de Estado de Colombia, en cuanto ha ido formulando reglas interpretativas para la aplicación de la sanción por doble militancia, en las modalidades previamente expuestas, a las candidaturas independientes postuladas por medio de GSC. Estudiemos las más importantes.

1. *La jurisprudencia primigenia*¹⁹: *la disolución del GSC como excepción a la doble militancia*

Una de las primeras decisiones²⁰ en las que la Sección Quinta del Consejo de Estado abordó la aplicación de la prohibición de doble militancia a los

¹⁹ Al respecto se puede consultar al Consejo de Estado de Colombia en Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Quinta. Sentencia de 29 de septiembre (2016), con Radicado no. 05001-23-33-000-2015-02495-02.

²⁰ Se pueden consultar entre otras, las siguientes decisiones adoptadas por el Consejo de Estado de Colombia en Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Quinta: Auto

GSC se centró en el análisis de los efectos jurídicos derivados de la disolución de la agrupación política como supuesto excepcional que exonera el cumplimiento de dicha prohibición. En esta providencia, la Sala reiteró que los candidatos electos por GSC son, en principio, sujetos activos de la prohibición constitucional y legal de doble militancia, conforme a la interpretación fijada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-490 de 2011. En consecuencia, resultaba procedente examinar si el demandado había incurrido en la tercera modalidad de doble militancia consistente en haber sido miembro de una corporación pública con aval de un GSC y presentarse a la siguiente elección por un partido político, sin haber renunciado a su curul con una antelación mínima de doce meses.

No obstante, la Sala puso de relieve que el parágrafo del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011 consagra una excepción expresa al régimen de la doble militancia, en aquellos eventos en los que el partido, movimiento político o agrupación de origen se disuelve o pierde su personería jurídica. Según este entendimiento, cuando la organización política deja de existir o pierde vigencia, se rompe su vocación de permanencia y resulta jurídicamente inviable exigir a sus antiguos miembros la observancia de las reglas de doble militancia, pues ya no existe un programa político susceptible de ser representado. Aunque la disposición se refiere de manera explícita a partidos y movimientos políticos, la Sala sostuvo que dicha excepción también es aplicable a los GSC, en virtud de la interpretación extensiva acogida por la Corte Constitucional, que considera desproporcionado impedir el ejercicio del derecho a elegir y ser elegido cuando la agrupación de origen ha desaparecido, sea un partido o un GSC.

Aplicando este razonamiento al caso concreto, el Consejo de Estado constató que el GSC «Por ti Envigado» constituido para la elección del periodo de concejales 2012-2015, ya había sido formalmente disuelto mediante acta expedida el 17 de junio de 2015, sin que existiera evidencia de una vocación de permanencia ni de la postulación de candidatos para el proceso electoral siguiente. En tales condiciones, concluyó que el demandado se encontraba relevado de la obligación de haber renunciado a su curul obtenida por firmas con doce meses de antelación al momento de inscribir su candidatura por una organización política distinta, en este caso, por el Partido Liberal Colombiano, para el periodo 2016-2019, al quedar amparado por la excepción legal prevista para los casos de disolución de la agrupación política²¹.

de 11 de febrero de 2016, Radicado no. 05001-23-33-000-2015-02379-01; Sentencia de 21 de julio de 2016, con Radicado no. 05001-23-33-000-2015-02451-01; y Sentencia del 19 de agosto de 2016, con Radicado no. 50001-23-33-000-2015-00653-01.

²¹ Así lo dispone la Ley 1475 de 14 de julio de 2011 en el parágrafo de su artículo segundo: «Las restricciones previstas en esta disposición no se aplicarán a los miembros

Por lo tanto, la Sala confirmó la decisión que negó la nulidad del acto de elección, consolidando así una línea jurisprudencial inicial de carácter excepcional, según la cual la disolución del GSC excluye la configuración de la doble militancia, en cualquiera de sus modalidades.

Esta postura temprana ha sido ratificada recientemente por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado (Consejo de Estado de Colombia 2024, «Consideraciones 2.2.4»), la cual precisó que, cuando un GSC se disuelve por decisión de sus miembros –o bien sea por no participar en los procesos electorales subsiguientes o por no haberse transformado en partido político con personería jurídica tras superar el umbral electoral exigido en la Constitución²²–, los ciudadanos que ostenten una curul en corporaciones públicas en representación de esas agrupaciones quedan habilitados para inscribirse en la siguiente elección por una organización política distinta, ya sea un GSC o un partido con personería jurídica, sin incurrir en doble militancia ni resultarles exigibles los deberes propios de este régimen.

Sin embargo, esta interpretación no está exenta de dificultades. En primer lugar, resulta problemático asumir como prueba de la disolución de un GSC su no participación en comicios posteriores y, a partir de ello, inferir –en sentido inverso– que su concurrencia a elecciones ulteriores configuraría un supuesto de doble militancia, por no haber mediado, por ejemplo, la renuncia a la curul obtenida con el respaldo de dicho grupo con doce meses de antelación a la inscripción en un nuevo proceso electoral por otro GSC, cuando la reelección es posible, fundamentalmente, en corporaciones públicas. Ello se explica porque, aun cuando el primer GSC participe en una elección posterior con el mismo comité inscriptor y para la misma corporación pública, se trata necesariamente de un grupo distinto, no solo porque el proceso electoral es diferente, sino también porque, aunque el comité esté integrado por las mismas personas y utilice la misma denominación, su legitimidad se sustenta en apoyos ciudadanos diversos, materializados en firmas correspondientes a momentos temporales distintos. De este modo, la lógica del respaldo ciudadano es, precisamente, su vocación de extinguirse una vez cumplido el objetivo de inscribir la candidatura. *Ergo*, en este punto, la posición del alto tribunal administrativo parece, cuanto menos,

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».

²² La Constitución Política en el artículo 108 inciso primero estableció la posibilidad de que a los GSC se les reconozca personería jurídica, siempre que obtengan «votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado».

poco consistente con los presupuestos de su propio razonamiento en torno a la naturaleza de los GSC.

En segundo lugar, merece atención otra hipótesis de análisis: el tránsito desde un partido político con personería jurídica —o, más precisamente, desde una elección obtenida con el aval de un partido— hacia la postulación en la elección siguiente mediante un GSC, sin haber renunciado con doce meses de antelación a la curul obtenida con el respaldo partidista. Esta situación podría, en apariencia, subsumirse en un supuesto de doble militancia, en la medida en que la organización política de origen si se caracteriza por una vocación de permanencia y por una estructura orgánica y disciplinaria a diferencia de lo analizado en el caso anterior. No obstante, nuevamente, esta conclusión resulta difícil de conciliar con la propia naturaleza de los GSC. En punto de interpretación constitucional, tanto el artículo 107 de la Constitución como el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011 imponen la obligación de renuncia exclusivamente respecto de los partidos y movimientos políticos, lo que evidencia que tanto el constituyente como el legislador estatutario excluyeron deliberadamente a los GSC de este régimen. La razón: si la elección posterior se obtiene mediante una candidatura independiente avalada por un GSC, ¿qué doble militancia o transfuguismo podría predicarse cuando no media una organización partidista en la postulación siguiente, sino un respaldo ciudadano expresado a través de firmas que carecen de vocación de permanencia en el activismo político y no reflejan ni militancia ni lealtades orgánicas? Esto podría entrar en tensión con el principio de democracia participativa, orientado a superar el monopolio partidista en la elaboración y postulación de candidaturas, así como a la apertura de nuevos espacios de participación democrática ciudadana.

De hecho, considérese el siguiente escenario ilustrativo. En diciembre de 2025 se produjeron tensiones significativas al interior de la bancada del Partido Liberal Colombiano (La Silla Vacía 2025, párr. 1) a pocos meses del cierre del período de inscripción de candidaturas al Congreso para las elecciones de 2026, a tres representantes a la Cámara en ejercicio se les negó el aval para aspirar a las siguientes elecciones que tendrán lugar el 8 de marzo de 2026. La decisión fue adoptada por el directorio nacional y, desde la perspectiva del marco normativo vigente, resulta válida, en la medida en que dichas autoridades son las titulares de esa competencia conforme al artículo 108 de la Constitución, y los partidos políticos gozan de autonomía legal para la expedición de avales, aun cuando tales determinaciones no estén obligadas a expresar un fundamento sustantivo explícito²³.

²³ Wilmer Yesid Guerrero Avendaño, congresista de la Cámara de Representantes de Colombia 2022-2026, integrante del Partido Liberal Colombiano, en un comunicado a la opinión pública realizado el 20 de diciembre de 2025, a través del servicio de redes y

Ahora bien, en relación con el objeto de esta investigación, si la prohibición de doble militancia no se hubiera extendido jurisprudencialmente a los GSC, estos representantes –quienes se encuentran ya en una imposibilidad fáctica de renunciar, con la antelación exigida por la ley, a la curul que ocupan en el Congreso para postularse por otra organización, precisamente porque razonablemente confiaban en la obtención del aval– no quedarían excluidos del sistema político. No obstante, bajo la interpretación actualmente dominante, tales congresistas resultan políticamente inhabilitados: no pueden postularse por otro partido dispuesto a otorgarles aval ni, de manera aún más paradójica, mediante un GSC, esto es, a través de una candidatura independiente respaldada por firmas ciudadanas.

Esta conclusión resulta particularmente problemática si se considera que los GSC constituyen, precisamente, el mecanismo de participación política creado por la Constitución de 1991 para viabilizar candidaturas por fuera del sistema de partidos, como respuesta a sus crisis estructurales. Entre ellas se encuentra, de manera evidente, la concentración de las decisiones sobre la entrega de avales en los directorios partidistas, sin acudir a mecanismos de democracia interna –como las consultas– que desarrollan de forma más coherente el ideal de democracia participativa consagrado en la nueva Constitución. Recordemos que el artículo 107 de la Constitución señala que «Los Partidos y Movimientos Políticos se organizarán democráticamente» y que «Los directivos de los Partidos y Movimientos Políticos deberán propiciar procesos de democratización interna»²⁴.

En cualquier caso, a partir de la línea jurisprudencial actualmente sostenida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, pueden identificarse dos reglas centrales. De un lado, cuando el GSC o el partido político de origen conserva su vigencia para elecciones posteriores –ya sea porque no se ha disuelto, continúa participando en los comicios o, en el caso de los partidos, mantiene su personería jurídica–, los titulares de la curul obtenida con su respaldo quedan plenamente sujetos al régimen de doble militancia, en particular a la obligación de renunciar al cargo con una antelación mínima de doce

medios sociales en línea Facebook. El tema que aborda el comunicado versa sobre la decisión del Partido Liberal de negar el aval, la cual fue demandada vía tutela. Sin embargo, en primera instancia fue declarada improcedente por cuanto los partidos políticos cuentan con autonomía para la entrega de avales.

²⁴ Podría considerarse la incorporación al calendario electoral de una etapa extraordinaria de inscripción de candidaturas por GSC, dirigida a quienes, habiendo sido elegidos en corporaciones públicas, no obtengan la renovación del aval partidario para el proceso electoral siguiente. Esta medida permitiría asegurar un plazo razonable para la recolección de firmas y prever, de manera expresa, una excepción al régimen de doble militancia en estos supuestos, evitando restricciones desproporcionadas al derecho fundamental a ser elegido.

meses a la inscripción de una nueva candidatura por una organización distinta, sea un GSC u otro partido político, so pena de nulidad de la elección. De otro lado, cuando el partido político se disuelve o pierde su personería jurídica, o cuando el GSC desaparece –bien por disolución formal, bien por no concurrir a elecciones posteriores–, quienes ejercen una curul en representación de tales agrupaciones quedan habilitados para inscribirse en la elección siguiente por una organización política distinta, sea un GSC o un partido con personería jurídica, sin que ello configure doble militancia ni les sean exigibles los deberes propios de este régimen.

2. *La jurisprudencia siguiente*²⁵: *la inscripción por GSC se perfecciona con la suscripción del formulario E-6, no antes*

Una de las decisiones que continuó sentando las bases a partir de las cuales la Sección Quinta del Consejo de Estado abordó de manera sistemática el alcance de la prohibición de doble militancia en el marco de candidaturas avaladas por GSC se produjo en la sentencia del 13 de octubre de 2016, proferida dentro de un proceso de nulidad electoral contra el acto de elección de un alcalde municipal de Floridablanca – Santander. Esta providencia resulta especialmente significativa, pues fijó tempranamente el criterio según el cual, para efectos de valorar la configuración de la doble militancia en el caso de los GSC, la inscripción de la candidatura se entiende materializada con la suscripción del formulario E-6²⁶, y no con actos preliminares de trámite, como el registro del comité inscriptor.

En dicha oportunidad, la Sala partió nuevamente de una premisa general: la prohibición de doble militancia se proyecta sobre todas las formas de organización política, con independencia de que cuenten o no con personería jurídica. A partir de este entendimiento, examinó la configuración de la doble militancia en su quinta modalidad, esto es, la relativa a los directivos de los partidos políticos que pretenden aspirar a cargos de elección popular por una organización distinta, en este caso, un GSC.

²⁵ Sobre este asunto revítese el Consejo de Estado de Colombia en Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Quinta. Sentencia de 13 de octubre de (2016), con Radicado no. 68001-23-33-000-2015-01292-01.

²⁶ Según la Registraduría Nacional del Estado Civil (s.f., «¿Qué es la aceptación de la candidatura?»), el formulario E-6 corresponde a la solicitud de inscripción y constancia de aceptación de candidatos. Para el Consejo de Estado de Colombia en Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Quinta. Sentencia de 9 de diciembre de (2013, «II. Consideraciones»), con Radicado no. 11001-03-28-000-2013-00037-00, es este formulario mediante el cual se formaliza el acto de inscripción, dejando constancia de la aceptación expresa del candidato, bajo la gravedad del juramento.

Al respecto, la Sala identificó los elementos estructurales de esta modalidad: (i) un sujeto activo cualificado, constituido por quienes ostentan la condición de directivos de un partido o movimiento político; (ii) una conducta prohibida, consistente en aspirar a ser elegido por un GSC; y (iii) un elemento temporal, referido a la exigencia de que la renuncia a la condición de directivo se produzca con una antelación no inferior a doce meses a la postulación al cargo, la aceptación de una nueva designación o la inscripción de la candidatura. En consecuencia, tratándose de esta modalidad específica de doble militancia, la renuncia solo tiene la virtualidad de enervar la prohibición si se presenta dentro de dicho término previo.

No obstante, la Sala introdujo una precisión relevante en relación con el elemento temporal. Señaló que, en aquellos eventos en los que la pérdida de la condición de directivo no depende de una renuncia expresa –como ocurre cuando dicha calidad cesa automáticamente con la culminación de una convención partidaria–, será la fecha de ese evento la que determine el extremo temporal para efectos del cómputo del plazo de doce meses. En el caso concreto, la convención del Partido Conservador tuvo lugar el 26 de enero de 2014, mientras que la inscripción de la candidatura del demandado por el GSC «Renace Floridablanca» se produjo el 8 de julio de 2015, lo que evidenció que habían transcurrido más de doce meses entre uno y otro momento. Por tal razón, la Sala concluyó que no se configuró la doble militancia en la modalidad de directivos.

Con base en este razonamiento, la Sala concluyó que la inscripción del demandado por una organización política distinta a aquella en la que había fungido como directivo se produjo en un momento posterior al vencimiento del término de doce meses exigido por la Constitución y la ley. Este criterio –que ancla la inscripción de candidaturas por GSC en la suscripción del formulario E-6 y no a la fecha del registro del comité inscriptor para recolectar las firmas– constituyó el punto de partida de la línea jurisprudencial que, con posteriores oscilaciones, estructuró el debate sobre la aplicación de la prohibición de doble militancia en este tipo de postulaciones.

3. *El caso Fortich y su razonamiento*²⁷: *el cambio de jurisprudencia a propósito del acto de inscripción en GSC*

La acción de nulidad promovida contra el acto de elección del concejal Ronald José Fortich Rodelo del municipio Cartagena de Indias – Bolívar para el período 2016–2019, constituye un caso particularmente ilustrativo y

²⁷ Específicamente, puede consultarse al Consejo de Estado de Colombia en Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Quinta. Sentencia de 16 de marzo de (2017), con Radicado no. 13001-23-33-000-2016-00112-01.

paradigmático en la aplicación de la prohibición de doble militancia a los GSC, en la medida en que fijó nuevas reglas relevantes para determinar el momento a partir del cual puede entenderse configurada una militancia simultánea entre un partido político y un grupo ciudadano, revaluando el concepto de inscripción previamente expuesto.

En efecto, el señor Fortich militó en el Partido Liberal Colombiano hasta el 21 de julio de 2015, fecha en la que presentó su renuncia formal. No obstante, desde el 23 de junio de 2015 su nombre ya figuraba como aspirante en los formularios de recolección de firmas del GSC «Cartagena con Firmas», constituido con el propósito de inscribir su candidatura al concejo municipal. En consecuencia, durante un lapso cercano a un mes, el demandado apareció simultáneamente vinculado a un partido político con personería jurídica y promovido como candidato en trámite por un grupo ciudadano.

En primera instancia, el Tribunal Administrativo de Bolívar negó la nulidad del acto de elección, al considerar que el demandado no había incurrido en doble militancia, dado que para el momento de su inscripción formal como candidato –ocurrida el 23 de julio de 2015– ya se había desvinculado del Partido Liberal. Sin embargo, en segunda instancia, la Sección Quinta del Consejo de Estado revocó dicha decisión y declaró la nulidad de la elección. La Sala adoptó una interpretación estricta del régimen de doble militancia, al concluir que el candidato incurrió en dicha prohibición, en tanto que, «al momento de iniciar el proceso de inscripción de su candidatura» por el GSC, aún mantenía su afiliación partidista. Para la mayoría, resultaba irrelevante que la renuncia se hubiera producido antes de la inscripción definitiva, pues bastaba con que el aspirante hubiera comenzado a actuar como candidato por firmas mientras continuaba formalmente vinculado a su partido político.

En el fallo del 16 de marzo de 2017, la Sala reinterpretó el concepto de «momento de la inscripción» tratándose de candidaturas por firmas. A diferencia de lo que ocurre con los partidos políticos –en los que la inscripción constituye un acto único, avalado por la organización partidaria o su representante legal–, en el caso de los GSC señaló que la inscripción fue concebida como un acto complejo²⁸, que se inicia con el registro del comité promotor ante la autoridad electoral y culmina con la validación de las firmas y la aceptación formal de la candidatura. Según el Consejo de Estado, la inscripción del comité promotor y la expedición de los formularios para la

²⁸ La complejidad a la que alude la sentencia se refiere a la concatenación de etapas necesarias para la inscripción de la candidatura –entre ellas, el registro del comité promotor, la recolección de los apoyos ciudadanos exigidos por la ley, la verificación y certificación de dichas firmas por la autoridad electoral y la posterior decisión de tener por inscrita la candidatura–.

recolección de apoyos marcan ya el inicio del proceso de inscripción, por lo que la prohibición de doble militancia debe proyectarse hasta ese estadio inicial, sin necesidad de esperar a la inscripción definitiva del candidato.

A juicio de la Sala, diferir la aplicación de la prohibición hasta la certificación final de las firmas supondría supeditar su operatividad a una condición –la validación de los apoyos ciudadanos– no prevista por el legislador, lo que resultaría contrario al diseño normativo aplicable. En consecuencia, se concluyó que el señor Fortich había consolidado su actuación como candidato alternativo por firmas desde junio de 2015, sin haber terminado de manera oportuna su vínculo con el Partido Liberal, circunstancia que configuró la doble militancia sancionable en su primera modalidad, con evidentes implicaciones sobre las demás, en particular para la determinación de los plazos de renuncia a curules y a cargos directivos de los partidos, correspondientes a la tercera y quinta modalidad, respectivamente. Con fundamento en ello, se declaró la nulidad de la elección, al estimarse que la doble militancia se estructuró desde el registro del comité promotor y no desde la suscripción del formulario E-6 que contiene la solicitud de inscripción de candidatos y constancia de aceptación de la candidatura.

4. *La jurisprudencia retorna a la posición anterior: la doble militancia se configura desde la suscripción del formulario E-6*²⁹

Posteriormente, la jurisprudencia contencioso-electoral experimentó otro giro en relación con el momento a partir del cual se entiende configurada la doble militancia simultánea en el caso de candidaturas avaladas por GSC. Este cambio se consolidó en la sentencia del 7 de febrero de 2019, en la cual la Sección Primera del Consejo de Estado examinó nuevamente la situación del entonces concejal Fortich, esta vez en sede de tutela³⁰ contra la providencia que había declarado la nulidad de su elección.

En dicha decisión, la Sala partió de un hecho no controvertido: para el 23 de junio de 2015, fecha en la que se registró ante la Registraduría Nacional del Estado Civil el comité promotor del grupo significativo «Cartagena con firmas», el demandado aún militaba en el Partido Liberal Colombiano. Sin

²⁹ En lo que a esto refiere, consúltese al Consejo de Estado de Colombia en Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera. Sentencia de 7 de febrero de (2019), con Radicado no. 11001-03-15-000-2017-01543-00(AC).

³⁰ En Colombia, la acción de tutela es una acción de amparo constitucional, expedita, que procede ante los jueces constitucionales y, en sede de revisión, ante la Corte Constitucional, para reclamar la vulneración de derechos fundamentales; excepcionalmente, procede contra providencias judiciales proferidas por jueces, tribunales y altas cortes, bajo estrictos criterios jurisprudenciales.

embargo, consideró que esa circunstancia, por sí sola, no resultaba suficiente para configurar la causal de nulidad electoral por doble militancia prevista en el numeral 8 del artículo 275 del CPACA, en la medida en que la inscripción de la candidatura –entendida en sentido jurídico– solo se materializó el 23 de julio de 2015, momento en el cual el actor ya había formalizado su renuncia «irrevocable» al partido político –21 de julio de 2015–.

A partir de esta premisa, la Sala abandonó expresamente la interpretación según la cual el registro del comité promotor podía equipararse al inicio del proceso de inscripción de la candidatura. Por el contrario, sostuvo que dicho registro constituye únicamente el inicio del trámite para ejercer el derecho de postulación, etapa en la que todavía no se encuentran acreditados la totalidad de los requisitos exigidos por la ley ni para la conformación efectiva del grupo significativo ni para la inscripción de candidatos a cargos de elección popular. En este orden, antes de la certificación expedida por la autoridad electoral competente, la existencia del grupo y la postulación de sus candidatos no superan el umbral de una mera expectativa jurídica.

Con base en lo anterior, la Sala precisó que el término «inscripción» debe predicarse exclusivamente del momento en que se materializa la inscripción de la candidatura, lo cual ocurre con la suscripción del formulario E-6 y la aceptación formal de la postulación, y no con el registro previo del comité promotor. En consecuencia, concluyó que, al haberse acreditado que para el 23 de julio de 2015 el demandado ya no militaba en el Partido Liberal, no se configuró la causal de nulidad electoral por doble militancia.

Finalmente, la providencia enfatizó que la decisión previa de la Sección Quinta del Consejo de Estado que anticipaba la configuración de la doble militancia al registro del comité promotor, resultaba incompatible con el diseño normativo vigente y con la garantía de los derechos políticos, retornando así a los criterios fijados en el precedente anterior sobre este aspecto.

Esta divergencia de criterios frente a la jurisprudencia expuesta en la sección anterior pone de presente que, en los casos de duda o cuando existan dos o más interpretaciones posibles, y ante la ausencia de definición de la cuestión por parte del legislador (como allí ocurrió), así como considerando que las restricciones a los derechos políticos son de interpretación taxativa y restrictiva, debió optarse, en aplicación de los principios *pro homine* y *pro libertate*, por la interpretación más favorable a los derechos fundamentales en disputa (Corte Constitucional de Colombia 2022, «II. Consideraciones 43»). Esto es, la relativa a la inscripción formal y no al comité inscriptor, pues al acogerse la interpretación que de manera más intensa limitaba el derecho político –como ocurrió en la práctica– el concejal fue apartado de su cargo por un período de tiempo irrecuperable, como consecuencia directa de una decisión judicial, hasta tanto esta se corrigió.

5. *La jurisprudencia reciente del Consejo de Estado*³¹: *la inaplicabilidad de la prohibición de doble militancia por apoyo a los GSC*

En una decisión reciente³², la Sección Quinta del Consejo de Estado abordó de manera expresa la aplicabilidad de la cuarta modalidad de la prohibición de doble militancia, esto es, la de apoyo, respecto de candidaturas postuladas por GSC, fijando un criterio restrictivo que excluye a estas organizaciones del ámbito de dicha prohibición. El caso tuvo origen en la demanda de nulidad contra la elección de un candidato a la Alcaldía de Itagüí - Antioquia para el período 2024-2027, inscrito por el GSC «Itagüí Somos Todos». La parte actora sostuvo que el demandado incurrió en doble militancia por haber apoyado a aspirantes al concejo municipal avalados por movimientos políticos que no integraban la coalición que respaldó su candidatura, esto es, su GSC y el Partido Conservador Colombiano³³, para las elecciones territoriales de 2023.

Al resolver la controversia, la Sala partió de una distinción estructural entre partidos y movimientos políticos, por un lado, y los GSC, por otro, reiterando que estos últimos se constituyen exclusivamente con el fin de inscribir candidaturas mediante la recolección de firmas, conforme al artículo 9 de la Ley 130 de 23 de marzo de 1994, y carecen de vocación de permanencia, programa político o identidad ideológica propia. En este orden, precisó que cada aspiración electoral promovida por un GSC —ya sea para cargos uninominales o para corporaciones públicas— exige un proceso autónomo de recolección de firmas, de modo que incluso cuando compartan denominación o integrantes del comité promotor, se trata de organizaciones funcionalmente distintas, creadas para respaldar candidaturas específicas.

³¹ A esto hace referencia el Consejo de Estado de Colombia en Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Quinta. Sentencia de 16 de mayo de (2024), con Radicado no. 05001-23-33-000-2023-01211-01.

³² Se pueden consultar otras decisiones del Consejo de Estado de Colombia en Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Quinta como: Sentencia de 4 de mayo de 2023 con Radicado no. 11001-03-28-000-2022-00193-00 acumulado; y, Sentencia de 7 de noviembre de 2024 con Radicado no. 11001-03-28-000-2024-00034-00.

³³ De conformidad con el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, los GSC pueden coaligarse entre sí o con partidos y movimientos políticos con personería jurídica para la inscripción de candidaturas a cargos uninominales de elección popular. A su vez, conforme a la Sentencia SU-175 de 2024 de la Corte Constitucional, las agrupaciones políticas sin personería jurídica también se encuentran habilitadas para conformar coaliciones con partidos con el fin de presentar candidatos a corporaciones públicas, mientras el legislador desarrolla el inciso quinto del artículo 262 superior. Con todo, en estos supuestos, la titularidad del aval principal permanece radicada en el GSC que hubiere recolectado las firmas correspondientes, aun cuando ese aval sea coadyuvado por otras organizaciones.

Con base en esta caracterización, la Sala examinó la finalidad constitucional de la prohibición de doble militancia en la modalidad de apoyo, la cual –según la jurisprudencia constitucional– se orienta a preservar la disciplina partidaria, la coherencia programática y la lealtad ideológica propias del sistema democrático representativo. A partir de ello, concluyó que dicha modalidad no resulta aplicable a los GSC, pues en este tipo de agrupaciones no existe afiliación política ni un deber de lealtad susceptible de ser exigido. En otras palabras, el apoyo ciudadano expresado mediante la firma se dirige exclusivamente a una candidatura concreta y no genera vínculos normativos frente a otros aspirantes promovidos por organizaciones distintas, aun cuando estas puedan compartir denominación o ámbito territorial.

Empero, la Sala introduce una aclaración relevante para evitar una lectura extensiva indebida de esta conclusión. Señaló que esta inaplicabilidad se circunscribe exclusivamente a la modalidad de apoyo, y no desconoce que la prohibición de doble militancia sí resulta aplicable a los GSC en otras modalidades, como aquella prevista en la segunda parte del inciso segundo del artículo 2 de la Ley 1475 de 14 de julio de 2011. En estos supuestos –precisó el Consejo de Estado– no se exige la afiliación política del destinatario de la prohibición, sino que basta con que el candidato se haya inscrito a un cargo o corporación pública, haya resultado elegido y posteriormente se presente a una nueva elección por una organización política distinta, sin haber renunciado con la antelación mínima de doce meses prevista en la ley a su curul. Se trata, por tanto, a juicio del Consejo de Estado, de una hipótesis normativa diversa, cuya aplicación no depende de la existencia de un vínculo de lealtad partidaria, sino de la preservación de la estabilidad y coherencia del sistema de representación política.

En contraste, la modalidad de apoyo prevista en el inciso segundo del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011 presupone necesariamente que el sujeto activo se encuentre afiliado a un partido o movimiento político, razón por la cual no puede extenderse a quienes fueron inscritos por un GSC, dado que en estos no existe militancia ni disciplina partidaria exigible. En consecuencia, al no configurarse el presupuesto subjetivo de la prohibición, la Sala concluyó que no se estructuró la doble militancia en la modalidad de apoyo, resultando innecesario examinar los demás elementos de la conducta, y confirmó la negativa de las pretensiones de la demanda.

Este pronunciamiento consolida una línea jurisprudencial reciente que, sin desconocer la aplicación de la prohibición de doble militancia a los GSC en determinadas hipótesis, delimita con claridad su alcance, excluyendo la modalidad de apoyo y reafirmando que esta solo es predicable de partidos y movimientos políticos dotados de vocación de permanencia, programa ideológico y disciplina interna. No de los GSC.

En lo que respecta a este criterio jurisprudencial, se advierte que, a diferencia de las demás modalidades de doble militancia –respecto de las cuales,

pese a que tanto las normas constitucionales como las legales aluden de manera literal únicamente a los partidos y movimientos políticos, su aplicación se ha extendido a los GSC, para la modalidad de doble militancia por apoyo se acude al argumento según el cual la destinación prevista por el legislador se circunscribió exclusivamente a candidatos inscritos por el mismo partido y/o movimiento político. Esta diferenciación resulta, cuando menos, discutible, pues plantea un interrogante sobre el alcance del principio de igualdad en el trato jurídico consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política. Aceptar esta *ratio decidendi* para sostener su inaplicabilidad en este caso resultaría problemático, pues el mismo razonamiento llevaría a concluir que tampoco serían aplicables las demás modalidades de doble militancia a los GSC, en las que igualmente se omite la referencia expresa a estos, salvo la relativa a los directivos, única en la que el legislador estatutario sí los incluyó de manera explícita, como se explicó.

De hecho, el criterio jurisprudencial que excluye la modalidad de doble militancia por apoyo respecto de los GSC, bajo el argumento de que en estos no existe filiación política ni deber de lealtad partidaria, resulta igualmente discutible cuando, de manera simultánea, se admite la aplicación a dichos grupos de otras modalidades de doble militancia que tampoco presuponen afiliación, como la relativa a la renuncia previa de doce meses a la curul obtenida con un partido político, cuando en la elección siguiente el candidato se presenta por un GSC. En efecto, si la ausencia de militancia constituye un obstáculo decisivo para la primera, ese mismo razonamiento debería conducir, por coherencia sistemática, a la inaplicabilidad de la segunda. La Sala intenta salvar esta contradicción diferenciando las finalidades de las normas –disciplina partidaria y lealtad ideológica, en el caso del apoyo, y estabilidad del sistema representativo, en el de la renuncia–; sin embargo, esta distinción plantea dificultades conceptuales.

Una interpretación sistemática y conforme a la Constitución (Corte Constitucional de Colombia 1999, «II. Fundamentos 4») impide asumir que la falta de renuncia a la curul obtenida con el aval de un partido político, por parte de quien resultó electo en una elección, con el propósito de participar en la siguiente a través de un GSC, comprometa necesariamente la estabilidad del sistema de representación. Pues, bajo el modelo pluralista instaurado por la Constitución de 1991, los GSC no solo están constitucionalmente habilitados para postular candidatos, sino que constituyen una forma legítima de realización –y no de afectación– de la representación política, en la que la mediación con los electores para el acceso al poder por parte de los representantes ya no constituye un monopolio exclusivo de los partidos, sino que se manifiesta también como una expresión directa de estas formas de organización ciudadana que, por su carácter instrumental, no suponen militancia ni estructuras permanentes de activismo político, ni permiten predicar, en

sentido estricto, un fenómeno de transfuguismo respecto de la organización partidista de origen.

Finalmente, el Consejo de Estado en la Sentencia de 7 de noviembre de (2024, 47) introduce una tensión interpretativa relevante frente al precedente antes expuesto. Aunque reitera que a los GSC no les resulta aplicable la doble militancia por apoyo, al no generar deberes de disciplina, seguidamente valora la posible configuración de dicha modalidad de doble militancia, condicionando su inexistencia a que el GSC no hubiese inscrito candidatos a otros cargos en la misma elección y habilitando, por esa vía, el apoyo a los candidatos de los partidos que se coaligaron con aquel. Ello resulta contradictorio por dos razones: primero, como se ha expuesto, aun si un GSC hubiera presentado múltiples candidaturas a diferentes cargos en una misma elección, no podría predicarse entre ellas un deber de lealtad o disciplina, dado que cada una se legitima mediante firmas distintas; y segundo, si la doble militancia por apoyo no es aplicable a los GSC por su propia naturaleza, exigir lealtad política frente a los candidatos de los partidos coaligados con este supone, de facto, una excepción a esa excepción. Esta ambigüedad –acentuada cuando los acuerdos de coalición imponen esos deberes de apoyo– abre la puerta a interpretaciones dispares, reforzando la necesidad de una regulación clara y coherente.

IV. ANÁLISIS COMPARADO DEL PROBLEMA

1. *Chile*

Examinado en profundidad el caso colombiano de los GSC, resulta pertinente abordar este fenómeno análogo en el ordenamiento chileno. En Chile, las candidaturas independientes se configuran como aquellas postulaciones presentadas por personas que, al momento de la inscripción electoral, no ostentan la condición de militantes de un partido político, y que pueden concurrir a la competencia electoral bajo dos modalidades: (i) fuera de pacto, de manera individual y con respaldo ciudadano mediante patrocinos –firmas–; y (ii) en pacto, integrándose a la lista de un partido político en calidad de independientes, con el consentimiento expreso de dicha colectividad. Conviene, además, destacar el elemento temporal que caracteriza a estas candidaturas, en la medida en que su existencia jurídica se inicia con la aceptación, por parte del órgano electoral competente, de la declaración de candidatura presentada por el aspirante y se extingue con la proclamación oficial de los resultados electorales, momento a partir del cual, en caso de resultar electo, el candidato adquiere un mandato representativo. Razón por la cual una candidatura independiente no puede convertirse en un partido o movimiento político.

Ahora bien, la Constitución Política impone, en esta materia, un mandato de especial densidad normativa al ordenar que una ley orgánica constitucional asegure la plena igualdad entre independientes y militantes de partidos políticos, tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en el proceso electoral³⁴, directriz que se desarrolla en la Ley no. 18.700 de 19 de abril de 1988, sobre Votaciones Populares y Escrutinios³⁵. Dicho cuerpo legal establece una diferenciación relevante entre independientes en pacto –quienes no están sujetos a la exigencia de recibir el apoyo mediante firmas y se incorporan a una lista partidaria³⁶–; e independientes fuera de pacto, a quienes se impone la carga de acreditar un respaldo ciudadano mínimo equivalente al 0,5 % de los electores que hubieren sufragado en la elección anterior en el respectivo distrito o circunscripción³⁷. Estos candidatos deben acreditar dicho apoyo mediante firmas autorizadas ante notario o a través del sistema de patrocinios en línea administrado por el Servicio Electoral de Chile³⁸, con la restricción adicional de que dichos firmantes no mantengan afiliación partidaria vigente.

A este marco se añade la denominada «Ley antidísculos» –Ley no. 20.542 de 11 de octubre de 2011³⁹–, cuyo objetivo principal fue introducir una restricción que busca impedir la postulación como candidato independiente de quienes hubieren estado afiliados a un partido político dentro de los nueve meses anteriores al vencimiento del plazo para la declaración de candidatura –esta declaración es una manifestación formal de voluntad de postular, que la autoridad electoral revisa y acepta o rechaza–, cerrando así la posibilidad de que militantes derrotados en procesos internos de otros partidos se

³⁴ El artículo 18 de la Constitución Política de Chile dispone: «Habrá un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución y garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos. Dicha ley establecerá también un sistema de financiamiento, transparencia, límite y control del gasto electoral (...)».

³⁵ El 6 de abril de 2017 se publicó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley no. 18.700, orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios.

³⁶ La Ley no. 18.700 en su artículo 4 inciso segundo señala: «En las elecciones de diputados y senadores, al interior de cada pacto electoral, los partidos políticos integrantes de dicho pacto podrán, cada uno, asociarse con candidatos independientes».

³⁷ Según lo regulado en el artículo 13 de la Ley no. 18.700.

³⁸ Revisese la norma establecida en el artículo 11 de la Ley no. 18.700.

³⁹ La Ley no. 20.542 relativa al plazo de renuncia a un partido político para presentar candidaturas independientes fue promulgada el 11 de octubre de 2011, y mediante su artículo 2 modificó el artículo 4 de la Ley no. 18.700, convertido en el artículo 5 luego de que esta norma fuera refundida, coordinada y sistematizada.

reconfiguren de manera inmediata como independientes. Esta ley añade una condición adicional, consistente en que los ciudadanos que buscan ser incluidos como candidatos de un partido deberán haberse afiliado a este, por lo menos, dos meses antes del vencimiento del plazo en que se presentan las declaraciones de candidaturas.

De forma complementaria, la Ley no. 19.884 de 7 de julio de 2003, sobre transparencia, límite y control del gasto electoral, somete a las candidaturas independientes a un régimen sustancialmente equiparado al de los partidos políticos en materia de topes de gasto, obligaciones de rendición de cuentas y designación de administrador electoral, incluyendo el acceso al financiamiento público⁴⁰. No obstante, esta igualdad normativa coexiste con requisitos específicos –como la recolección previa de firmas y el cumplimiento de cargas organizativas sin estructura partidaria– y con un sistema electoral proporcional por listas que favorece la agregación partidaria y los pactos electorales, de modo que, las candidaturas independientes compiten con los partidos bajo reglas formalmente idénticas, pero con capacidades organizativas y recursos sustancialmente desiguales.

Aunado a lo anterior, vale la pena advertir otra cuestión. El sistema electoral chileno califica como «independiente sin pacto» a quien no ha mantenido afiliación partidaria durante los nueve meses previos a la declaración de candidatura. Sin embargo, esa misma persona está habilitada para integrarse a la lista de un partido como candidato independiente en pacto, y entonces seguirá siendo «independiente», ahora bajo la modalidad de pacto partidario. Frente a esto, cabe señalar que, si bien el artículo 18 de la Constitución Política de Chile garantiza la plena igualdad entre independientes y militantes de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los procesos electorales, la regulación legal dista de materializar plenamente dicho mandato. En efecto, mientras los independientes fuera de pacto partidario deben acreditar firmas equivalentes al 0,5 % de los electores de la circunscripción respectiva, los «independientes» en pacto quedan eximidos de esta exigencia, al ser declarados candidatos directamente por el pacto electoral que los incorpora, sin requerir afiliación partidaria.

Desde nuestra perspectiva, este diseño normativo introduce un incentivo claramente discutible, en la medida en que la asociación de corta duración –es decir, el pacto celebrado entre el independiente y el partido– se erige como un mecanismo idóneo para eludir la carga de obtención de patrocinios ciudadanos. Así las cosas, la configuración vigente produce un efecto problemático, pues un candidato formalmente calificado como independiente, pero fácticamente integrado a la lista junto a un partido político, es tratado como

⁴⁰ Según lo determinado en los artículos 36, 47 y 15 de la Ley no. 19.884 de 7 de julio de 2003. Texto refundido, coordinado y sistematizado por decreto el 6 de septiembre de 2017.

militante en el plano administrativo y financiero –al someterse al administrador electoral y a los límites de gasto del partido–, al tiempo que conserva prerrogativas propias del independiente, pero a la vez, alcanza la exención del requisito de firmas. Esta asimetría normativa evidencia una tensión relevante con el principio de igualdad en la competencia electoral y con la coherencia interna del estatuto jurídico de las candidaturas independientes en el ordenamiento chileno.

Sin perjuicio de lo anterior, frente al fenómeno de la doble militancia en candidaturas independientes, debe subrayarse que en Chile no se observaron normas que restrinjan esta conducta como sí sucede en Colombia. Bajo ese escenario, una vez electo, el candidato independiente que hubiese concurrido en alianza con un partido político conserva íntegramente su escaño aun cuando, con posterioridad, decida desvincularse de dicha colectividad, integrarse a otra bancada o respaldar posiciones políticas divergentes de aquellas bajo cuyo alero electoral fue elegido, sin que tal conducta transfuguista genere, en el ordenamiento chileno vigente, la pérdida de la curul.

Por último, aunque la denominada Ley Antidíscolos podría entenderse, en apariencia, como un mecanismo de contención del transfuguismo, en realidad se limita a establecer una prohibición de acceso a la candidatura independiente, consistente en la exigencia de no encontrarse afiliado a un partido político durante, al menos, los nueve meses previos a la declaración de candidatura. En ese sentido, desde una perspectiva comparada, dicha restricción temporal no resulta plenamente asimilable al régimen de doble militancia electoral previsto en Colombia, en la medida en que la normativa chilena solo produce como consecuencia el eventual rechazo de la declaración de candidatura, sin proyectar efectos sobre la validez de la elección una vez celebrada. De ello se sigue que el ordenamiento colombiano presenta alcances normativos sustancialmente más severos en la regulación y sanción del transfuguismo que los contemplados en el modelo chileno.

2. España

A su turno, España desarrolla la figura de las agrupaciones de electores, las cuales constituyen una modalidad electoral de carácter excepcional y funcionalmente delimitada dentro del ordenamiento jurídico español. Su régimen jurídico se encuentra previsto, de manera principal, en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General –LOREG, Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio–, que las configura como instrumentos estrictamente coyunturales, habilitados exclusivamente para la presentación de candidaturas en procesos electorales específicos y carentes de toda vocación de continuidad orgánica una vez culminado el mandato representativo correspondiente. A diferencia de los partidos políticos –dotados de relevancia constitucional, estabilidad

estructural y función institucional conforme al artículo 6 de la Constitución Española—, las agrupaciones de electores se articulan como expresiones directas de la iniciativa ciudadana, cuya razón de ser se agota en la canalización puntual del derecho fundamental de acceso a los cargos públicos, en los términos del artículo 23 de la Constitución, sin proyectarse como sujetos permanentes del sistema de partidos ni del pluralismo político organizado:

1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.
2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.

Ahora bien, los artículos 44, 45 y 46 de la LOREG establecen un régimen jurídico específico y detallado para la presentación de candidaturas por parte de las agrupaciones de electores, configurando un procedimiento de acceso al proceso electoral marcado por exigencias formales y temporales estrictas. En virtud de dicha regulación, las candidaturas deben ser presentadas ante la Junta Electoral competente dentro del lapso comprendido entre el decimoquinto y el vigésimo día posterior a la convocatoria de las elecciones, acompañadas de la documentación destinada a acreditar, no solo la identidad y elegibilidad de las personas candidatas, sino, de manera particularmente relevante, el cumplimiento del requisito de respaldo ciudadano mediante la obtención del número mínimo de avales legalmente exigido. Tales firmas han de proceder, de forma exclusiva, de electores inscritos en el censo correspondiente a la circunscripción electoral de referencia, lo que refuerza el carácter territorialmente delimitado y representativo de estas candidaturas, así como su función de canalización directa y excepcional de la participación política ciudadana al margen de las estructuras partidarias permanentes.

Bajo estas consideraciones, y como se ha abordado en este artículo, resulta pertinente aludir a la noción de doble militancia para precisar que el ordenamiento jurídico español no contempla sanciones específicas asociadas al transfuguismo político, ni en su manifestación electoral ni en su dimensión parlamentaria, ni tampoco establece un régimen punitivo autónomo para la doble militancia en el seno de los partidos políticos, con independencia de la corporación de elección popular de que se trate o de la fase del proceso democrático en la que dicha conducta pudiera producirse.

Según Santaolalla (2007, 396), el transfuguismo —entendido como el cambio de grupo político por parte de representantes electos— es, en los principales ordenamientos europeos, jurídicamente lícito y está amparado por la independencia del representante y la prohibición del mandato imperativo, de modo que las respuestas normativas frente a sus abusos solo se articulan mediante medidas indirectas o soluciones institucionales alternativas, y no

mediante sanciones que limiten directamente los derechos políticos asociados al cargo, salvo algunas excepciones como Portugal.

Desde una perspectiva tipológica, Santiago Juárez (2022, 168), citando a Tomás Mallén (2002, 340) en *El transfuguismo. Un debate político, constitucional y comparado*, sostiene que el transfuguismo parlamentario (que es el que caracteriza de forma predominante el contexto español) no constituye una categoría homogénea, sino que abarca tanto el «transfuguismo inicial» como el «transfuguismo sobrevenido o por cambio de grupo», distinción que permite diferenciar entre el abandono originario de la formación política bajo cuya lista se obtuvo el escaño y la ulterior modificación de adscripción parlamentaria durante el mandato; sobre esta consideración, precisa que la conducta solo puede calificarse propiamente como tráfuga cuando la decisión individual incide de manera relevante en la estabilidad política o parlamentaria, altera la conformación de mayorías y, en consecuencia, erosiona la credibilidad de la clase política y «falsea la representatividad surgida de las elecciones».

En cualquier caso, esta ausencia de sanciones normativas adquiere especial relevancia cuando se examina la posición jurídica de las agrupaciones de electores, las cuales se configuran como estructuras estrictamente temporales, carentes de personalidad partidaria y no asimilables, ni funcional ni jurídicamente, a los partidos políticos⁴¹, lo que se traduce en un haz de prerrogativas notablemente más restringido. En particular, la imposibilidad legal de que una agrupación de electores se transforme o consolide como partido político (Junta Electoral Central de España 2023, párr. 6) excluye cualquier fundamento normativo para proyectar sobre estas entidades la categoría de la doble militancia, cuya lógica presupone, de manera necesaria, la existencia de vínculos estables de afiliación partidaria que resultan incompatibles con la naturaleza de dichas agrupaciones —crítica que hemos realizado anteriormente frente a la aplicación normativa sobre los GSC en Colombia—. Así mismo, de conformidad con lo establecido por la Junta Electoral Central en el Acuerdo número 27/2006, se excluye de manera expresa la posibilidad de conformar coaliciones tanto entre agrupaciones de electores como entre estas y los partidos políticos (Junta Electoral Central de España 2006, párr. 10). Este diseño normativo contrasta de forma clara con el régimen colombiano aplicable a los GSC, los cuales sí se encuentran habilitados para coaligarse

⁴¹ Sobre esto se pronunció el Tribunal Constitucional de España en Sentencia 85/2003, de 8 de mayo de (2003), en los fundamentos jurídicos del 23 al 26: «Partidos políticos y agrupaciones de electores no son realidades equivalentes; ni siquiera equiparables. Unos y otras son instrumento de participación política. Pero el primero lo es de la participación política de ciudadanos que les son ajenos, en tanto que éstas lo son de los individuos que las constituyen, es decir, de los ciudadanos que se agrupan para ejercer su propio derecho de sufragio pasivo».

entre sí y con partidos o movimientos políticos para presentar candidatos, integrándose así en esquemas de articulación política que superan la lógica estrictamente coyuntural que caracteriza a las agrupaciones de electores en el ordenamiento español.

En este punto, la doctrina española ha sido consistente al subrayar la naturaleza esencialmente efímera y estrictamente temporal de las agrupaciones de electores (García-Roca 2007, 41), circunstancia que refuerza la tesis previamente expuesta sobre su carácter instrumental y no permanente dentro del sistema electoral. En particular, la constitución de estas agrupaciones se produce «única y exclusivamente para cada proceso electoral concreto» (Abellán-Matesanz 2004, 279), sin que de ello se derive la conformación de vínculos estables de pertenencia política asimilables a la militancia partidaria. Esta caracterización doctrinal resulta especialmente relevante desde una perspectiva comparada –compartida por la dogmática electoral española y colombiana–, en la medida en que permite sostener que las agrupaciones de electores carecen de una noción jurídicamente predicable de militancia, de modo que, una vez agotado el proceso electoral para el cual fueron creadas, las personas que hubieren integrado dichas candidaturas recuperan plenamente su libertad política para vincularse, sin restricción alguna, a otra agrupación de electores o a un partido político, en ejercicio del derecho fundamental de participación política y de asociación en materia electoral.

Asimismo, se plantea un problema adicional de singular relevancia jurídica. Dado que las agrupaciones de electores se extinguen una vez concluido el proceso electoral para el cual fueron constituidas, cabe entender que la denominación bajo la cual concurrieron desaparece conjuntamente con la propia agrupación. En este escenario, resulta jurídicamente posible que, en una convocatoria electoral posterior, sujetos completamente ajenos a la agrupación originaria utilicen de manera idéntica dicha denominación para presentarse como nueva agrupación de electores, sin que ello encuentre un obstáculo normativo expreso. Frente a esta práctica, la agrupación precedente –ya extinguida– carece de instrumentos jurídicos para oponerse o defender la identidad previamente utilizada. La razón es estrictamente normativa: el ordenamiento electoral no prohíbe la reutilización de denominaciones de agrupaciones desaparecidas. Mientras el artículo 46.4 de la LOREG⁴² establece una protección específica de la denominación de los partidos políticos⁴³, excluye de forma deliberada a las agrupaciones de electores,

⁴² El artículo 46.4 de la LOREG señala: «4. La presentación de candidaturas debe realizarse con denominaciones, siglas o símbolos que no induzcan a confusión con los pertenecientes o usados tradicionalmente por otros partidos legalmente constituidos».

⁴³ Así lo ha sostenido la Junta Electoral Central de España, en la Sesión JEC 11/05/2006, con Acuerdo número 27 de (2006), número de expediente 282/65.

siendo precisamente esta reutilización de la identidad nominal de una agrupación extinguida lo que la doctrina ha calificado como «transfuguismo por usurpación de identidad» (Flores-Domínguez 2022, 49).

Desde una perspectiva sistemática del Derecho electoral, la eventual solución orientada a reservar de manera exclusiva la denominación a la agrupación de electores que la hubiese utilizado con anterioridad plantea un problema jurídico de mayor calado, en la medida en que implicaría, de forma indirecta, el reconocimiento de una continuidad temporal de la agrupación más allá del proceso electoral para el cual fue constituida, con la consiguiente desnaturalización de esta figura. Una problemática análoga se presenta en el ordenamiento colombiano respecto de los GSC, pues el blindaje jurídico del uso de su denominación no solo prolongaría artificialmente su existencia, sino que proyectaría efectos jurídicos con posterioridad a la extinción del grupo, alterando el marco temporal que define su razón de ser. La apertura de esta vía normativa no resulta jurídicamente aconsejable, en tanto introduciría una asimilación indebida con las prerrogativas propias de los partidos políticos, erosionando el equilibrio del sistema de participación política y afectando la diferenciación estructural que el ordenamiento preserva entre organizaciones partidarias permanentes y mecanismos electorales de carácter transitorio.

En coherencia con esta aproximación estructural, la jurisprudencia constitucional española ha delimitado con claridad el alcance de la relación jurídica entre el representante electo y la entidad que promovió su candidatura cuando se trata de agrupaciones de electores. En su doctrina reiterada, iniciada con la STC 5/1983⁴⁴ y confirmada, entre otras, por la STC 10/1983⁴⁵, el Tribunal Constitucional ha afirmado de manera constante que la titularidad

⁴⁴ El Tribunal Constitucional de España en Sentencia 5/1983, de 4 de febrero de (1983), en el fundamento jurídico número 4, señala que el artículo 23.1 Constitucional español: «(...) consagra el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas, lo que evidencia a nuestro juicio que los representantes dan efectividad al derecho de los ciudadanos a participar –y no de ninguna organización como el partido político–, y que la permanencia de los representantes depende de la voluntad de los electores que la expresan a través de elecciones periódicas, como es propio de un Estado democrático de derecho, y no de la voluntad del partido político».

⁴⁵ El Tribunal Constitucional de España en Sentencia 10/1983, de 21 de febrero de (1983) sostiene que: «Al otorgar al partido la facultad de privar al representante de su condición cuando lo expulsa de su propio seno, como en el presente caso ocurre, el precepto infringe sin embargo, de manera absolutamente frontal, el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes. Una vez elegidos, los representantes no lo son de quienes los votaron, sino de todo el cuerpo electoral, y titulares, por tanto, de una función pública a la que no pueden poner término decisiones de entidades que no son órganos del Estado, en el sentido más amplio del término».

del cargo público representativo corresponde al ciudadano electo y no a la organización –partido o agrupación– que actuó como vehículo de presentación electoral, en aplicación directa de la prohibición del mandato imperativo consagrada en el artículo 67.2 de la Constitución Española. Esta concepción del mandato representativo implica que el vínculo entre el elegido y la agrupación de electores no genera deberes de lealtad partidaria ni obligaciones de disciplina interna, propios de las formaciones políticas permanentes. Si dicha libertad de mandato opera incluso como límite frente a las sanciones internas de los partidos políticos, con mayor razón debe proyectarse respecto de las agrupaciones de electores, cuyos integrantes no se encuentran sujetos a compromisos estatutarios, ideológicos u orgánicos, ni a estructuras internas de control, reforzando así la idea de que estas agrupaciones funcionan, desde la óptica constitucional, como instrumentos meramente formales y coyunturales para el acceso al cargo público.

No obstante, parte de la doctrina ha propuesto una comprensión alternativa del vínculo representativo. En particular, Villaverde (2004) sostiene que representación y representatividad constituyen categorías inescindibles: el representante no se define meramente por la titularidad del escaño, sino por su capacidad de proyectar un programa y una ideología compartidos por un conjunto de individuos articulados políticamente, de forma predominante, a través de partidos u otro tipo de organizaciones a las que se adscriben para participar en la competencia por el poder. Por ello, el escaño no es un cargo que pueda ejercerse ignorando las ideas y el proyecto político que hicieron posible la elección. Desde esta perspectiva, si el representante rompe con la candidatura que representaba esas ideas, puede afectar la base democrática que justificó su mandato.

En conclusión, el ordenamiento jurídico no contempla un régimen normativo destinado a regular la doble militancia en el ámbito de las agrupaciones de electores. Por el contrario, la legislación es inequívoca al disponer que dichas agrupaciones no pueden transformarse, en ningún supuesto, en partidos políticos, reafirmando así su naturaleza jurídica diferenciada y estrictamente funcional. En coherencia con ello, las normas, principios y deberes propios del régimen jurídico de los partidos políticos –incluidos aquellos relativos a la militancia, la disciplina interna o la lealtad partidaria– no resultan extensibles ni aplicables a las agrupaciones de electores, cuya configuración normativa responde a una lógica distinta dentro del sistema de participación política.

V. CONCLUSIONES GENERALES

- La prohibición de doble militancia –entendida como la pertenencia simultánea de un ciudadano a más de un partido o movimiento

político— se ha convertido en un eje central del derecho electoral colombiano contemporáneo. Esta figura busca garantizar la lealtad y disciplina partidista para fortalecer el sistema democrático representativo. No obstante, su aplicación ha generado tensiones con principios constitucionales como la soberanía popular, el derecho a ser elegido y la libertad de asociación, especialmente en casos donde intervienen GSC —candidaturas independientes respaldadas por firmas—, cuya naturaleza no partidista cuestiona la extensión automática de estas restricciones propias del régimen de partidos, revelando vacíos normativos e interpretativos que afectan el equilibrio entre fortalecimiento institucional de las organizaciones políticas tradicionales y el pluralismo democrático.

- La controversia se intensifica al constatar que ni el artículo 107 de la Constitución Política ni el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011 prevén de manera expresa la aplicación del régimen de doble militancia a los GSC. Dicha extensión se produjo por vía jurisprudencial, a partir de la Sentencia C-490 de 2011 de la Corte Constitucional y su aplicación posterior por el Consejo de Estado de Colombia en casos concretos de nulidad electoral, sustentada en argumentos de carácter teleológico orientados a evitar vacíos normativos que posibilitaran elusión o fraude a la norma. Sin embargo, aunque esta construcción interpretativa pueda responder a una finalidad comprensible, genera tensiones con los principios de taxatividad —según los cuales las restricciones a los derechos políticos deben estar expresamente consagradas en la Constitución o en la ley— y de interpretación restrictiva, que exige respetar con la mayor fidelidad posible el texto normativo y la voluntad del constituyente o del legislador, al momento de valorar una regla que limita derechos políticos fundamentales (Durán-Bustos 2025, 23) (Rojas Amandi 2010, «Capítulo 6. La justificación externa»).
- En materia de interpretación constitucional, y de conformidad con el principio de estricta legalidad⁴⁶, así como con los principios *pro homine* y *pro libertate* (Corte Constitucional de Colombia 2024, párr. 109), las causales de nulidad electoral —por sus efectos particularmente gravosos sobre el derecho fundamental a ser elegido y sobre la expresión de la voluntad popular— no admiten interpretaciones extensivas ni analógicas en perjuicio del afectado. Ello implica que las condiciones y supuestos que autorizan la restricción al ejercicio de un derecho político deben

⁴⁶ Al respecto se pronunció el Consejo de Estado de Colombia en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en Sentencia de 15 de noviembre de 2017, con Radicado no. 11001-03-25-000-2014-00360-00(IJ): en el abordaje del problema jurídico de la sentencia, subtítulo tercero sobre los derechos políticos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

encontrarse establecidos de manera clara, previa y expresa en una norma con fuerza de ley, entendida tanto en sentido formal como material. De esta suerte, cuando existan dos o más criterios razonables de interpretación de una disposición constitucional, como es el caso de la prohibición de doble militancia, sin excepción (Corte Constitucional de Colombia 2013, «Cargo 2. Presunto desconocimiento»), debe preferirse aquel que resulte más favorable a la persona y a la plena efectividad de sus derechos fundamentales (Durán-Bustos 2023, 19), hasta tanto el legislador se pronuncie de manera expresa y clara sobre la materia. Máxime cuando dicha interpretación es consistente con el tenor literal de la disposición objeto de examen. Tal hermenéutica cuestiona el precedente actualmente vigente de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, que sostiene la aplicabilidad del régimen de doble militancia de los partidos políticos a los GSC.

- Un elemento normativo clave es que la Constitución prevé la conversión de un GSC en partido político solo después de una elección, por regla general, si alcanza cierto umbral de votos –3% en elecciones de Cámara o Senado, según el art. 108 C.P.– (Consejo de Estado de Colombia 2017, «Salvamento de voto»). Antes de ello, el grupo no posee personería jurídica ni las mismas obligaciones de los partidos –por ejemplo, no está obligado a tener estatutos, ni régimen disciplinario interno, ni lista formal de afiliados–. Este carácter transitorio implica que no puede haber una relación de doble pertenencia continua entre un partido –permanente– y un grupo –transitorio–, pues el segundo es un vehículo temporal y específico. Bajo esta premisa, cabría argumentar que la prohibición constitucional de doble militancia sencillamente no cubija a los GSC, al menos no en el mismo sentido que a los partidos o movimientos políticos, por lo que dicha cuestión requiere pleno desarrollo legislativo, para evitar escenarios problemáticos como los aquí expuestos. La ausencia de criterios claros deja un amplio margen a la discrecionalidad y puede resultar en tratamientos dispares.
- Asimismo, el análisis desarrollado abre nuevas y necesarias líneas de investigación, en particular sobre la regulación y eventual sanción del fenómeno del transfuguismo político no ya en escenarios de campaña –a través de la institución de la doble militancia– sino al interior de las corporaciones públicas mediante la aplicación del régimen de bancadas, toda vez que el artículo 108 de la Constitución sí extendió expresamente dicho régimen a las listas elegidas por un mismo GSC. En este contexto, surgen los siguientes interrogantes: ¿cómo se regula la actuación en bancadas cuando el acceso al poder se produce mediante un GSC y no a través de un partido político? ¿se encuentran estos grupos jurídicamente habilitados para adoptar estatutos destinados a regular su

actuación en bancada y, de ser así, quiénes ostentan dicha competencia –los elegidos, el comité promotor o ambos–? ¿las curules deben entenderse como pertenecientes al GSC y no al candidato individualmente elegido, haciendo extensible la regla jurisprudencial (Consejo de Estado de Colombia 2021, 37) conforme a la cual las curules en las corporaciones públicas de elección popular son de los partidos y no de las personas? Todo ello conduce a examinar cómo operaría el régimen de bancadas en estos supuestos y si los GSC podrían imponer sanciones –como la expulsión del grupo o la pérdida del derecho de voz y voto en la corporación– análogas a las previstas para los partidos políticos? Estas cuestiones, en último término, plantean un desafío directo a los estándares interamericano y europeo de protección de derechos humanos, en la medida en que podrían dar lugar a restricciones de tales derechos impuestas por estructuras sin vocación de permanencia política, carentes de un régimen estatutario consolidado y de una autoridad disciplinaria claramente definida (consejos de control ético) y, de manera especialmente problemática, ajenas a cualquier naturaleza jurisdiccional, en tensión con las exigencias del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴⁷.

- Desde otra perspectiva, en el derecho comparado, ni el ordenamiento español ni el chileno contemplan una figura equiparable a la noción de «doble militancia» en los términos en que esta ha sido construida por el modelo colombiano. En España, dicha prohibición resulta incompatible con la concepción constitucional del mandato representativo, fundada en la proscripción del mandato imperativo, lo que impide configurar vínculos jurídicos que obliguen al representante a acatar de forma imperativa las directrices del partido o de la agrupación que sirvió como vehículo electoral. En Chile, por su parte, la candidatura independiente se articula a través de dos modalidades –con pacto y sin pacto–; sin embargo, la denominada independencia en pacto plantea una contradicción conceptual relevante, pues el amparo del candidato independiente bajo un pacto electoral previo a la declaración de candidaturas desdibuja el contenido sustantivo de la independencia, manteniendo una denominación que no se corresponde plenamente con la realidad jurídica y material de la vinculación política del candidato.
- Dicho esto, la lógica prevalente en estos dos países es facilitar la participación política plural y el derecho de los votantes a elegir candidatos

⁴⁷ El cual dispone en su numeral segundo: «La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal».

por fuera de los partidos, más que blindar a estos últimos de toda «fuga» de miembros. En Colombia, la interpretación vigente pareciera sobrecargar de formalismo el ejercicio de inscribirse por firmas, al exigir que el aspirante haya roto su vínculo partidista con mucha anticipación y al concebir ese respaldo ciudadano como si fuera una segunda militancia orgánica. Esto podría desalentar a potenciales candidatos independientes —que son una válvula de escape democrática cuando los partidos tradicionales no canalizan ciertas aspiraciones—, afectando el pluralismo.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Abellán-Matesanz, Isabel. «El proceso electoral desde la doctrina de la Junta Electoral Central.» *Teoría y Realidad Constitucional* (UNED), no. 14 (2004): 273-320.
- Baquero Rueda, Altus Alejandro. *Revocatorias de inscripción de candidatos a cargos de elección popular*. Primera. Bogotá D.C.: Editorial Diké, 2025.
- Blanco Barahona, Jonathan Alexander. «Candidaturas Independientes en España, México y Colombia: extensión y límites a una democracia.» Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2025.
- Consejo de Estado de Colombia. «Radicado no. 05001-23-33-000-2015-02495-02.» Bogotá D.C., 29 de septiembre de 2016.
- «Radicado no. 05001-23-33-000-2023-01211-01.» Bogotá D.C., 16 de mayo de 2024.
- «Radicado no. 11001-03-06-000-2021-00022-00.» Bogotá D.C., 31 de agosto de 2021.
- «Radicado no. 11001-03-06-000-2024-00615-00.» Bogotá D.C., 9 de diciembre de 2024.
- «Radicado no. 11001-03-15-000-2017-01543-00(AC).» Bogotá D.C., 7 de febrero de 2019.
- «Radicado no. 11001-03-28-000-2013-00037-00.» Bogotá D.C., 9 de diciembre de 2013.
- «Radicado no. 11001-03-28-000-2019-00040-00.» Bogotá D.C., 23 de julio de 2020.
- «Radicado no. 11001-03-28-000-2023-00059-00.» Bogotá D.C., 18 de abril de 2024.
- «Radicado no. 11001-03-28-000-2024-00034-00.» 7 de noviembre de 2024.
- «Radicado no. 13001-23-33-000-2016-00112-01.» Bogotá D.C., 16 de marzo de 2017.
- «Radicado no. 25000-23-31-000-2011-00775-02.» Bogotá D.C., 12 de septiembre de 2013.
- «Radicado no. 54001-23-33-000-2024-00004-01.» Bogotá D.C., 17 de julio de 2025.
- «Radicado no. 63001-23-31-000-2007-00152-01.» Bogotá D.C., 17 de julio de 2008.
- «Radicado no. 68001-23-33-000-2015-01292-01.» Bogotá D.C., 13 de octubre de 2016.

- Consejo Nacional Electoral de Colombia. «Radicado no. 1141-2006.» Bogotá D.C., 7 de junio de 2006.
- «Radicado no. 1967-2020.» Bogotá D.C., 21 de mayo de 2020.
- «Radicado no. 2456-20.» Bogotá D.C., 6 de agosto de 2020.
- Consejo Nacional Electoral. *Grupos Significativos*, <https://www.cne.gov.co/grupos-significativos> (último acceso: 26 de diciembre de 2025).
- Corte Constitucional de Colombia. «Sentencia C-089 de 1994.» Bogotá D.C., 3 de marzo de 1994.
- «Sentencia C-101 de 2018.» Bogotá D.C., 24 de octubre de 2018.
- «Sentencia C-273 de 1999.» Bogotá D.C., 28 de abril de 1999.
- «Sentencia C-303 de 2010.» Bogotá D.C., 28 de abril de 2010.
- «Sentencia C-393 de 2019.» Bogotá D.C., 28 de agosto de 2019.
- «Sentencia C-483 de 2013.» Bogotá D.C., 10 de junio de 2013.
- «Sentencia C-490 de 2011.» Bogotá D.C., 23 de junio de 2011.
- «Sentencia C-955 de 2001.» Bogotá D.C., 6 de septiembre de 2001.
- «Sentencia SU-207 de 2022.» Bogotá D.C., 9 de junio de 2022.
- «Sentencia SU-213 de 2022.» Bogotá D.C., 16 de junio de 2022.
- «Sentencia SU-342 de 2024.» Bogotá D.C., 20 de agosto de 2024.
- «Sentencia T-637 de 2001.» Bogotá D.C., 15 de junio de 2001.
- Duque Daza, Javier. *¿Elecciones sin partidos? Las candidaturas por firmas, sus efectos y defectos*. 18 de noviembre de 2013. <https://razonpublica.com/elecciones-sin-partidos-las-candidaturas-por-firmas-sus-efectos-y-defectos>.
- Durán-Bustos, Rodrigo. «Escrito de contestación de demanda de 21 de junio de 2023, dentro del Expediente no. 11001-03-28-000-2022-00322-00 en proceso adelantado por el Consejo de Estado de Colombia.» 21 de junio de 2023.
- «Escrito de tutela contra providencia judicial dentro del expediente T-9.732.556 revisado por la Corte Constitucional de Colombia.» Bogotá D.C., 2025.
- Flores-Domínguez, Luis. «Transfuguismo y coaliciones electorales.» *REALA. Nueva Época*, no. 17 (abril 2022): 31-55.
- García-Roca, Javier. «Representación política y transfuguismo: la libertad de mandato.» *Cuadernos de Derecho Público*, no. 32 (septiembre-diciembre 2007): 26-68.
- Junta Electoral Central de España. «Acuerdo número 27/2006.» 11 de mayo de 2006.
- «Acuerdo número 468/2023.» 28 de junio de 2023.
- La Silla Vacía. «Gaviria negó el aval a tres representantes liberales que lo cuestionaron.» *La Silla Vacía*, 9 de diciembre de 2025. <https://www.lasillavacia.com/en-vivo/gaviria-les-nego-el-aval-a-tres-representantes-liberales-que-lo-cuestionaron/>
- Misión de Observación Electoral de Colombia. «Ruta Electoral. Elecciones Nacionales, Congreso y Presidencia 2026.» Bogotá D.C.: MOE, mayo de 2025.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. *Inscripción de candidatos*. s.f. <https://www.registraduria.gov.co/-Inscripcion-de-Candidatos-articulos-.html> (último acceso: 27 de febrero de 2026).
- *Candidatos a la Presidencia de la República por grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales deberán recoger mínimo 580620 firmas*. 2021. <https://www.registraduria.gov.co/Candidatos-a-la-Presidencia-de-la-Republica-por-grupos-significativos-de.html>. (último acceso: 6 de junio de 2026).

- *Cifra récord: más de 90 grupos significativos de ciudadanos postularon candidaturas para las presidenciales 2026*. 2025. <https://www.registraduria.gov.co/Cifra-record-mas-de-90-grupos-significativos-de-ciudadanos-postularon.html>. (último acceso: 6 de junio de 2026).
- Rojas Amandí, Víctor Manuel. *Argumentación jurídica*. Primera edición. México: Oxford University Press, 2010.
- Santaolalla, Fernando. «El transfuguismo en algunos países europeos.» *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, no. 19 (2007): 395-421.
- Santiago Juárez, Rodrigo. «Democracia representativa y transfuguismo político: conceptos, alcances y matices.» En *El Transfuguismo. Un debate político, constitucional y comparado*, de Luis Ríos, Irene Spigno y Yessica Esquivel, 155-178. Ciudad de México: Tirant lo Blanch, 2022.
- Tomás Mallén, Beatriz. *Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.
- Tribunal Constitucional de España. «Sentencia 10/1983.» Madrid, 21 de febrero de 1983.
- «Sentencia 5/1983.» Madrid, 4 de febrero de 1983.
- «Sentencia 85/2003.» Madrid, 8 de mayo de 2003.
- Villaverde, Ignacio. «Remedios contra el transfuguismo.» *Debates constitucionales*, no. 6 (2004).