



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: *CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO*

Bogotá, D.C., octubre treinta y uno (31) de dos mil dieciocho (2018)

RADICACIÓN NÚMERO: 11001-03-28-000-2018-00032-00
ACTOR: CARLOS ADOLFO BENAVIDES BLANCO
DEMANDADO: LUIS EMILIO TOVAR BELLO (REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR ARAUCA)
ASUNTO: ELECTORAL – FALLO DE ÚNICA INSTANCIA

Procede la Sala a decidir en única instancia la demanda presentada contra el acto que declaró la elección del señor Luis Emilio Tovar Bello como representante a la Cámara por la circunscripción de Arauca para el periodo constitucional 2018-2022.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

En nombre propio y en ejercicio del medio de control de nulidad electoral previsto en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el ciudadano Carlos Adolfo Benavides Blanco presentó demanda en la que incluyó las siguientes pretensiones:

“Se declare que el ciudadano LUIS EMILIO TOVAR BELLO ha incurrido en conducta constitutiva de Doble Militancia.

Se declare en consecuencia la nulidad del acto administrativo de contenido electoral por medio del cual, la comisión escrutadora declaró como elegido Representante a la Cámara por el



Expediente: 11001-03-28-000-2018-00032-00
Demandante: Carlos Adolfo Benavides Blanco
Demandado: Luis Emilio Tovar Bello
Electoral

demandado LUIS EMILIO TOVAR BELLO [...]. Acto Administrativo denominado E-26 CAM, de fecha 22 de marzo de 2018 [...].

Se declare la nulidad, y se cancele la credencial expedida correspondiente a la elección del ciudadano LUIS EMILIO TOVAR BELLO [...].

[...] practicada la aplicación de los procedimientos jurídico–electorales necesarios, se declare la elección del candidato que por votación obtenida, lista y procedencia, asista el Derecho de [...] ser elegido Representante a la Cámara por el Departamento de Arauca, en situación (sic) del aquí demandado”. (Mayúsculas del texto original).

En resumen, la demanda está basada en los siguientes

2. Hechos

El actor señaló que el señor Tovar Bello fue elegido diputado a la Asamblea de Arauca por el Partido Cambio Radical para el periodo 2008–2011 y posteriormente alcalde de Arauca para el periodo 2012–2015 por el Partido Social de Unidad Nacional (Partido de la U).

Agregó que con motivo de las elecciones legislativas, el siete (7) de diciembre de 2017 fue avalada la lista por el Partido Centro Democrático a la Cámara de Representantes por Arauca, siendo el demandado uno de los candidatos para el periodo constitucional 2018–2022 según el formulario E-6 CT.

Subrayó que en el formulario E-8 CT fue registrada la lista definitiva por el Centro Democrático a la Cámara de Representantes por Arauca, en la cual el señor Tovar Bello fue incluido como uno de los aspirantes.

Reveló que con ocasión del mismo certamen electoral fue inscrito también el candidato Camilo Andrés Acosta Acosta, quien aspiró a



Expediente: 11001-03-28-000-2018-00032-00
Demandante: Carlos Adolfo Benavides Blanco
Demandado: Luis Emilio Tovar Bello
Electoral

Advirtió que en diversas ocasiones y en múltiples actos públicos y privados previos y concomitantes a la jornada electoral, el señor Tovar Bello estuvo de forma recurrente, amplia, abierta, reiterativa e indisciplinada respaldando al citado aspirante a la Cámara por Bogotá, quien pertenece a Cambio Radical.

Subrayó que el Centro Democrático, a través del cual logró el respaldo y posterior inscripción el demandado, no avaló la candidatura del señor Acosta Acosta para la Cámara por Bogotá ni realizó alianzas políticas con Cambio Radical, ya que el Centro Democrático avaló e inscribió lista propia para dicha corporación por Bogotá.

Concluyó que el señor Tovar Bello incurrió de forma clara, inobjetable, flagrante e injustificada en un acto constitutivo de doble militancia política.

3. Normas violadas y concepto de la violación

El demandante consideró que la expedición del acto acusado desconoció el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011 en concordancia con lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011.

Explicó que “[...] con la conducta antes descrita, el demandado incursiona en el ámbito que hace su declaratoria de elección sea anulable, por cuanto el artículo 275 del CPACA, prevé y contempla como causa de anulación, cuando precisamente, (...) 8. “Tratándose de la elección por voto popular, el candidato incurra en doble militancia política al momento de la elección”. Ello, por cuanto obvio es el observar como el ciudadano demandado, desafiantemente al orden legal, se apartó y abusó del orden legal, pues, una y otra vez, de forma pública y sin vergüenza alguna, pese a ser militante del Partido Centro Democrático, pese a haber logrado su inscripción como candidato a la Cámara de Representantes por el Departamento de Arauca, gracias a aval del Partido Centro



Expediente: 11001-03-28-000-2018-00032-00
Demandante: Carlos Adolfo Benavides Blanco
Demandado: Luis Emilio Tovar Bello
Electoral

jurídicos, para apoyar e invitar a sus seguidores y simpatizantes a votar y trabajar por la elección de un candidato a la Cámara de Representantes por Bogotá, inscrito por el partido CAMBIO RADICAL, como lo es el señor CAMILO ANDRES ACOSTA ACOSTA, con el 110 en la lista de CAMBIO RADICAL Cámara por Bogotá [...], hecho que es precisamente DOBLE MILITANCIA, cuando el Partido Centro Democrático tiene lista inscrita a Cámara de Representantes por Bogotá [...]". (Mayúsculas del texto original).

4. Admisión de la demanda

Mediante auto de mayo quince (15) del presente año fue admitida la demanda y se ordenaron las notificaciones al demandado, al presidente del Consejo Nacional Electoral, al registrador nacional del estado civil y al director general o representante de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (f. 48 cdno 1)

A través de providencia de mayo veintiocho (28) del año en curso se admitió la reforma de la demanda, por lo cual fueron ordenadas las respectivas notificaciones (ff. 3 y 4 cdno 4).

5. Contestación de la demanda

5.1. Registraduría Nacional del Estado Civil

Por intermedio de apoderada propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva porque solo verifica cuestiones de forma en la inscripción, no expide credencial que acredite el cargo de elección popular, tiene la condición de organismo técnico y logístico y la participación en las comisiones escrutadoras es únicamente a título de secretario, por lo cual no otorga validez a los votos.

5.2. Consejo Nacional Electoral

Luego de exponer detalladamente el marco legal y jurisprudencial aplicable a la doble militancia, su apoderado consideró que la



corporación sobre el alcance de dicha figura y el valor de las pruebas aportadas al proceso.

5.3. Luis Emilio Tovar Bello

Por conducto de apoderado manifestó su oposición a las pretensiones por inexistencia del derecho invocado por el actor y estimar que no incurrió en la alegada prohibición de doble militancia política.

Estimó que la demanda acudió a pruebas que no son conducentes para demostrar la circunstancia expuesta por el actor y que además no son auténticas, veraces ni fueron recaudadas con respeto del debido proceso.

Subrayó que no llevó a cabo actos positivos, concretos, reiterados ni con la potencialidad de afectar el resultado electoral en favor de un candidato inscrito por un partido político diferente de aquel al que pertenece.

Subrayó que por los efectos que tiene sobre los derechos políticos, la doble militancia debe ser objeto de interpretación restrictiva y sometida a un estándar exigente, por parte del juez, para determinar su ocurrencia a partir de criterios como la reiteración de los actos y la capacidad real de influir en la opción política de un aspirante que es adversario.

Agregó que esos aspectos y los elementos esenciales de la causal no están acreditados en el proceso, pues no hubo un acto concreto que haya sido realizado en Bogotá donde el apoyo pudiera ser materializado.

Insistió en que el material probatorio no acredita lo alegado por el actor y no puede ser tenido en cuenta para resolver la controversia, como es el caso de las fotografías que no contienen ningún elemento que permita inferir el apoyo a alguna campaña en particular.



Expediente: 11001-03-28-000-2018-00032-00
Demandante: Carlos Adolfo Benavides Blanco
Demandado: Luis Emilio Tovar Bello
Electoral

Advirtió que la nota periodística de la Silla Vacía no es elemento determinante para la decisión y además no mencionó al señor Andrés Acosta a quien supuestamente apoyó, dado que está referido al señor Julio Acosta quien no fue candidato en las elecciones para el Congreso.

Enfatizó que el video allegado por el actor fue grabado dentro de un evento privado, sin la autorización del señor Tovar Bello, con violación de la intimidad y fue editado para descontextualizar su contenido porque las manifestaciones que aparecen grabadas fueron hechas a modo de agradecimiento, por lo cual formuló la tacha de falsedad material y aportó como prueba el video original y sin editar.

6. Intervención de terceros

El señor Freddy Forero Requiniva radicó escrito en el cual impugnó lo pretendido por el actor y respaldó la contestación del apoderado del demandado, al estimar que no existe solidez probatoria frente al cargo de doble militancia.

7. Audiencia inicial

El veintiuno (21) de agosto del presente año fue celebrada la audiencia inicial en la que el consejero conductor del proceso admitió la intervención del impugnador y encontró que no había aspectos por sanear.

Declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la Registraduría Nacional, dado que en cabeza de dicho organismo no reposa la facultad de estudiar la legalidad de la inscripción de una candidatura por inhabilidad o doble militancia, ni de revocarla al comprobarse la irregularidad.

Seguidamente, el litigio fue fijado en los siguientes términos:



Expediente: 11001-03-28-000-2018-00032-00
Demandante: Carlos Adolfo Benavides Blanco
Demandado: Luis Emilio Tovar Bello
Electoral

en el numeral 8 del artículo 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en consecuencia, si el demandado incurrió en la prohibición establecida en el inciso 2 del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011, esto es, si incurrió en doble militancia por apoyo a candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentra afiliado el demandado, esto es porque pese a ser militante del partido Centro Democrático se dice que presuntamente apoyó e invitó a sus seguidores y simpatizantes a votar y trabajar por la elección del señor Camilo Andrés Acosta Acosta inscrito por el partido Cambio Radical. Para el efecto, se debe establecer si para que se configure la doble militancia en este caso, se requería de actos positivos, concretos, repetitivos en el curso de la campaña electoral y que tuvieran la potencialidad real de influir en la campaña electoral”.

También resolvió sobre las pruebas, dispuso tener como tales aquellas aportadas por las partes con la demanda, la reforma y la contestación, ordenó el traslado de la tacha de falsedad y decidió acerca de las que fueron solicitadas por las mismas partes, el impugnador y la señora agente del Ministerio Público (ff. 270 a 279 cdno 2).

Posteriormente, el tres (3) de septiembre del año en curso fue llevada a cabo la audiencia de pruebas en la cual ordenó tener como pruebas los documentos aportados por la Registraduría Nacional en respuesta al oficio 2018-471 y recibió los testimonios de los señores Wilfer Manuel Moreno Villamizar y Camilo Andrés Acosta Acosta. El consejero sustanciador prescindió de la audiencia de alegaciones y juzgamiento por considerarla innecesaria y ordenó el traslado para alegar de conclusión (ff. 318 a 322 cdno 2).

8. Alegatos de conclusión

8.1. Impugnador de la demanda



Expediente: 11001-03-28-000-2018-00032-00
Demandante: Carlos Adolfo Benavides Blanco
Demandado: Luis Emilio Tovar Bello
Electoral

actuación no quedó demostrada la doble militancia alegada por el actor.

8.2. Parte demandada

Insistió en que la militancia respecto de los miembros de los partidos políticos requiere que las actividades sean repetitivas, aseguró que no incurrió en la prohibición invocada por el actor y subrayó que las pruebas aportadas y recaudadas son insuficientes para acreditar la doble militancia, especialmente el video que es nulo por desconocer el derecho a la intimidad y la libertad por la ausencia de consentimiento.

8.3. Consejo Nacional Electoral

Su apoderado manifestó que ratifica los diferentes argumentos expuestos en la contestación de la demanda alrededor de la doble militancia.

8.4. Parte actora

Consideró que las pruebas aportadas y recaudadas en desarrollo del proceso, particularmente las testimoniales, demuestran que los malos procedimientos adelantados por el demandado configuraron “*el delito electoral de doble militancia*” por el apoyo prestado al candidato a la Cámara Camilo Acosta, quien pertenece al partido Cambio Radical.

10. Concepto del Ministerio Público

La procuradora séptima delegada ante esta corporación advirtió que la estructuración de la doble militancia no exige actos repetitivos, agregó que tampoco requiere que el apoyo a otro candidato tenga incidencia en el resultado y solicitó declarar la nulidad de la elección del demandado, por estimar que incurrió en la citada prohibición por desconocimiento del deber de lealtad con el partido político que lo avaló al respaldar a un aspirante a la Cámara que no hacía parte de



Expediente: 11001-03-28-000-2018-00032-00
Demandante: Carlos Adolfo Benavides Blanco
Demandado: Luis Emilio Tovar Bello
Electoral

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sección Quinta es competente para resolver la demanda en única instancia, según lo dispuesto en el artículo 149 numeral 3° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en el artículo 13-4 del Acuerdo 58 de 1999, que contiene el reglamento del Consejo de Estado.

2. Acto demandado

Corresponde al acto que declaró la elección del señor Luis Emilio Tovar Bello como representante a la Cámara por la circunscripción de Arauca, para el periodo 2018-2022, contenido en el formulario E-26 CAM expedido el veintidós (22) de marzo del presente año por los miembros de la Comisión Escrutadora Departamental de Arauca (ff. 19 a 34 cdno 1).

3. Cuestión previa: la aclaración del alegato final del actor

Estando el expediente al despacho del consejero sustanciador para dictar sentencia, el demandante radicó un escrito mediante el cual manifestó que presentaba una “*nota aclaratoria*” de los alegatos de conclusión (ff. 383 y 384 cdno 2).

Advierte la Sala que dicho memorial no puede ser tenido en cuenta por haber sido allegado por el actor cuando el término de traslado para tales efectos, dispuesto en la audiencia de pruebas, ya estaba vencido (f. 382 cdno 2).

3. Problema jurídico

A partir de la fijación del litigio hecha en la audiencia inicial llevada a cabo el veintiuno (21) de agosto del año en curso, corresponde a la Sala decidir lo siguiente:



nulidad de la elección requiere actos positivos, concretos y repetitivos en el curso de la campaña, que tengan la potencialidad real de influir en la misma.

2. Si el demandado incurrió en la prohibición de doble militancia prevista en el inciso 2º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011 por apoyo a candidatos distintos a aquellos inscritos por el partido político al que está afiliado.

4. Análisis del caso concreto

Según quedó expuesto, el actor consideró que el congresista demandado incurrió en doble militancia por haber apoyado a un aspirante de un partido distinto al cual pertenece, como fue el señor Camilo Andrés Acosta, quien tenía asignado el número 110 en la lista del partido Cambio Radical para la Cámara de Representantes por Bogotá.

En esta materia, recuerda la Sala que la prohibición de doble militancia política fue establecida en el artículo 107 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009, el cual señaló que ***“En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica”***. (Negrillas fuera del texto).

Esta preceptiva superior debe entenderse en concordancia con la regulación contenida en la Ley Estatutaria 1475 de 2011, por la cual fueron adoptadas las reglas de la organización y el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y de los procesos electorales.

En el artículo 2º, la citada norma dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO 2º. PROHIBICIÓN DE DOBLE MILITANCIA. En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político. La militancia o pertenencia a un partido o movimiento político, se establecerá con la inscripción



Expediente: 11001-03-28-000-2018-00032-00
Demandante: Carlos Adolfo Benavides Blanco
Demandado: Luis Emilio Tovar Bello
Electoral

efecto el cual deberá establecerse conforme a las leyes existentes en materia de protección de datos.

*Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, **o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados.** Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.*

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

*El incumplimiento de estas reglas constituye doble militancia, **que será sancionada de conformidad con los estatutos, y en el caso de los candidatos será causal para la revocatoria de la inscripción [...]**". (Negrillas fuera del texto).*

Posteriormente, la Ley 1437 de 2011, por la cual fue expedido el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, estableció en el artículo 275, dentro de las causales de nulidad electoral, lo siguiente:

“Artículo 275. Los actos de elección o de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el artículo 137 de este Código y, además, cuando:



8. Tratándose de la elección por voto popular, el candidato incurra en doble militancia política [...]”.

4.1. Actos positivos, concretos y repetitivos y la potencialidad real que tienen de influir en el resultado

En la contestación de la demanda y demás actuaciones procesales, el apoderado del demandado estimó que la configuración de la doble militancia requiere de actos positivos, concretos y repetitivos en la campaña política, que tengan la potencialidad real de influir en el resultado.

Sobre el primer aspecto, realmente no existe controversia pues de tiempo atrás la Sala mantiene el criterio según el cual la estructuración de dicha prohibición exige necesariamente la ejecución de actos positivos y concretos de apoyo en favor del candidato perteneciente a otro partido político¹.

En virtud de lo anterior, el respaldo debe quedar materializado a través de diversas manifestaciones como el acompañamiento en la aspiración política, la ayuda prestada en la actividad política, la asistencia en varias modalidades y cualquier otra conducta que pueda favorecer los intereses del otro candidato en el debate electoral².

Al respecto, la corporación tiene precisado que “[...] *no cabe duda que lo que esta modalidad de doble militancia proscribire es la ayuda, asistencia, respaldo o acompañamiento de cualquier forma o en cualquier medida a un candidato distinto al avalado o apoyado por la respectiva organización política*”³.

¹ Al respecto puede verse Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de diciembre siete (7) de 2016, expediente 25000-23-41-000-2015-02347, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

² Así lo entendió esta corporación al definir los elementos de la conducta prohibitiva establecida en el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011 para la configuración de la doble militancia. Al respecto puede verse, entre otras, sentencia de septiembre veintinueve (29) de 2016, expediente 73001-23-33-000-2015-00806-01, C.P. Alberto Yepes Barreiro.



Expediente: 11001-03-28-000-2018-00032-00
Demandante: Carlos Adolfo Benavides Blanco
Demandado: Luis Emilio Tovar Bello
Electoral

En lo que corresponde a la reiteración de los actos, la Sala no comparte la postura expuesta por la parte demandada, ya que la estructuración de la doble militancia no requiere que el apoyo al candidato de otro partido tenga que brindarse mediante actos repetitivos.

Según los términos de la Ley 1475 de 2011, la doble militancia tiene lugar por el respaldo que el candidato haya dado al otro aspirante del partido político distinto de aquel al cual pertenece, sin que exija como requisito la existencia de actos sucesivos en desarrollo de la campaña.

Esto implica que la conducta prohibida por la legislación electoral puede configurarse incluso con la ocurrencia de un solo acto de apoyo, que permita establecer que en alguna medida respalda al candidato de la organización política diferente al que se encuentra afiliado.

Finalmente, la Sala considera que tampoco es necesario que el apoyo tenga incidencia real en el resultado de la elección, pues al regular la doble militancia la Ley 1475 de 2011 no incluyó ninguna condición de este carácter, ni limitó sus alcances a este tipo de factores.

El desconocimiento de la prohibición legal opera por el hecho de acompañar la aspiración del otro candidato en contra de la lealtad que debe guardar a la colectividad a la que pertenece, sin importar que el favorecido con el respaldo llegue al cargo o a la corporación pública.

En el ámbito del control de los actos electorales, las causales de nulidad establecidas en el ordenamiento jurídico se entienden en forma objetiva, lo cual significa que no atienden a posibles criterios de graduación ni de moderación, según la producción de un resultado, sino que simplemente el análisis busca determinar si la conducta quedó configurada.



Expediente: 11001-03-28-000-2018-00032-00
Demandante: Carlos Adolfo Benavides Blanco
Demandado: Luis Emilio Tovar Bello
Electoral

La modalidad de doble militancia imputada por el demandante al representante Tovar Bello es la descrita en el inciso 2º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011⁴, según la cual como aspirante a una corporación de elección popular, como la Cámara de Representantes, no podía apoyar a candidatos distintos a los inscritos por el partido Centro Democrático al cual se encuentra afiliado.

A partir de la citada disposición, advierte la Sala que la prohibición legal impide el respaldo a los aspirantes diferentes de aquellos inscritos por la organización política a la cual pertenece la persona que busca llegar a cargos o corporaciones públicas.

Dicha limitación es aplicable al señor Tovar Bello porque en el periodo de campaña electoral entre 2017 y 2018 aspiró a la Cámara

⁴ Según el criterio adoptado por esta corporación en la sentencia de septiembre veintinueve (29) del presente año, dentro del expediente 73001-23-33-000-2015-00806-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro, reiterado en posteriores providencias, existen cinco (5) modalidades de doble militancia así:

i) Los ciudadanos: “En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político.” (Inciso 1º del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011).

ii) Quienes participen en consultas: “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.” (Inciso 5º del artículo 107 de la Constitución Política)

iii) Miembros de una corporación pública: “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”. (Inciso 12 del artículo 107 de la Constitución Política e Inciso 2º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011)

iv) Miembros de organizaciones políticas para apoyar candidatos de otra organización: “Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados. Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.” (Inciso 2º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011)

v) Directivos de organizaciones políticas: “Los directivos de los partidos y movimientos políticos que aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de



Expediente: 11001-03-28-000-2018-00032-00
Demandante: Carlos Adolfo Benavides Blanco
Demandado: Luis Emilio Tovar Bello
Electoral

de Representantes por la circunscripción del departamento de Arauca.

Observa la Sala que el siete (7) de diciembre de 2017, la directora nacional del Centro Democrático otorgó aval para la candidatura del señor Tovar Bello a la Cámara de Representantes para el periodo 2018-2022 (f. 13 cdno 1).

Posteriormente, el dirigente político fue incluido en la lista definitiva de candidatos inscrita por el Centro Democrático para la citada corporación, según consta en el formulario E-8 CT tramitado ante la Registraduría Nacional (ff. 121 y 122 cdno 1).

A su vez, mediante escrito de diciembre once (11) de 2017, el secretario general de Cambio Radical comunicó al organismo la decisión de avalar e inscribir la lista de aspirantes a la Cámara por Bogotá, en la cual aparece el señor Camilo Andrés Acosta Acosta (f. 288 vuelto cdno 2).

La inscripción fue formalizada en la citada fecha mediante el diligenciamiento del formulario E-6 CT ante la Registraduría Nacional, en el cual fue incluido el señor Acosta Acosta (ff. 283 a 285 cdno 2).

Entonces es incuestionable que el demandado aspiró a la Cámara por Arauca por el Centro Democrático y que el señor Acosta Acosta hizo lo propio, para la misma corporación, por la circunscripción de Bogotá por Cambio Radical.

Con la demanda y la reforma, el actor acompañó veinte (20) fotografías con las cuales pretende demostrar el apoyo dado por el señor Tovar Bello al candidato Acosta Acosta para la Cámara por Bogotá (ff. 36 a 43 y 72 a 83 cdno 1).

Al regular la materia correspondiente a los documentos, el Código General del Proceso, en los artículos 243 y 244, dispuso lo siguiente:



Expediente: 11001-03-28-000-2018-00032-00
Demandante: Carlos Adolfo Benavides Blanco
Demandado: Luis Emilio Tovar Bello
Electoral

fotografías, cintas cinematográficas, discos, grabaciones magnetofónicas, videograbaciones, radiografías, talones, contraseñas, cupones, etiquetas, sellos y, en general, todo objeto mueble que tenga carácter representativo o declarativo, y las inscripciones en lápidas, monumentos, edificios o similares.

Los documentos son públicos o privados. Documento público es el otorgado por el funcionario público en ejercicio de sus funciones o con su intervención. Así mismo, es público el documento otorgado por un particular en ejercicio de funciones públicas o con su intervención. Cuando consiste en un escrito autorizado o suscrito por el respectivo funcionario, es instrumento público; cuando es autorizado por un notario o quien haga sus veces y ha sido incorporado en el respectivo protocolo, se denomina escritura pública”.

“Artículo 244. Documento auténtico. *Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito, firmado, o cuando exista certeza respecto de la persona a quien se atribuya el documento.*

Los documentos públicos y los privados emanados de las partes o de terceros, en original o en copia, elaborados, firmados o manuscritos, y los que contengan la reproducción de la voz o de la imagen, se presumen auténticos, mientras no hayan sido tachados de falso o desconocidos, según el caso.

También se presumirán auténticos los memoriales presentados para que formen parte del expediente, incluidas las demandas, sus contestaciones, los que impliquen disposición del derecho en litigio y los poderes en caso de sustitución.

Así mismo se presumen auténticos todos los documentos que reúnan los requisitos para ser título ejecutivo.

La parte que aporte al proceso un documento, en original o en copia, reconoce con ello su autenticidad y no podrá impugnarlo, excepto cuando al presentarlo alegue su falsedad. Los documentos



Expediente: 11001-03-28-000-2018-00032-00
Demandante: Carlos Adolfo Benavides Blanco
Demandado: Luis Emilio Tovar Bello
Electoral

Lo dispuesto en este artículo se aplica en todos los procesos y en todas las jurisdicciones”.

Como documentos privados, las fotografías aportadas por el actor no fueron tachadas de falsas por el demandado en el curso del proceso, por lo cual es procedente su valoración dentro de la controversia.

Observa la Sala que las fotografías contienen el registro de varios actos de campaña política del señor Tovar Bello, del afiche de campaña del candidato Camilo Acosta con el número 110 de Cambio Radical para la Cámara por Bogotá y de un anuncio publicitario de la aspiración del demandado y del candidato Moota al Senado por Cambio Radical (ff. 72 a 83 cdno 1).

En tres (3) de esos documentos, las imágenes captadas muestran afiches de campaña correspondientes al aspirante identificado con el número 110 por Cambio Radical a la Cámara por Bogotá (ff. 76, 82 y 83 cdno 1).

Sin embargo, advierte la Sala que tales fotografías por sí mismas no prueban el apoyo que según el actor pudo haber brindado el demandado al candidato a la Cámara por Bogotá por Cambio Radical.

El simple registro de las reuniones de carácter político, de personas que asisten como simpatizantes de la campaña del señor Tovar Bello y de ciudadanos con afiches pertenecientes al candidato al Senado por Cambio Radical no son demostrativas de la posible ayuda brindada al señor Acosta.

La circunstancia que hubiera afiches del señor Acosta Acosta en dos (2) de los espacios en los cuales aparece el registro del demandado en actos políticos con otras personas no conduce a concluir el apoyo, pues no existe certeza que el señor Tovar Bello haya autorizado su colocación en tales lugares como parte de su campaña (ff. 82 y 83 cdno 1).



personas que visten la camiseta de campaña del demandado, sin que pueda presumirse que fue él quien dispuso la ubicación del mismo en el lugar (f. 76 cdno 1).

Además, cinco (5) de las fotografías aportadas como pruebas con la reforma de la demanda corresponden a los mismos elementos que habían sido acompañados inicialmente con el libelo introductorio (ff. 36 a 43 cdno 1).

En la audiencia de pruebas, las fotografías en las cuales aparecen los afiches fueron puestas en conocimiento del señor Acosta Acosta, quien acudió como testigo y manifestó que “[...] *no se exactamente si será la misma, pero sí puedo ver que es mi publicidad [...]*”⁵.

Ante la falta de valor demostrativo de tales documentos privados, estima la Sala que es necesario acudir a los restantes medios de prueba que fueron aportados y recaudados en el transcurso del proceso.

Junto con la demanda, el actor allegó un disco compacto que registra el video de una reunión política en la cual, según indicó, el señor Tovar Bello manifestó su apoyo al candidato de Cambio Radical a la Cámara por Bogotá (f. 44 cdno 1).

Dicha prueba está sometida a las mismas reglas establecidas en los artículos 243 y 244 del Código General del Proceso, según las cuales constituye un documento privado que registra la voz y la imagen del demandado.

En la contestación de la demanda, el apoderado del señor Tovar Bello tachó el citado documento por falsedad material “[...] *puesto que, al estar editado, no refleja la realidad de lo ocurrido en la reunión privada en la que se tomó [...]*”.

Como prueba de la falsedad aportó un disco compacto que incluye lo que calificó como el video original que contiene el registro completo del acto político, el cual fue tenido como prueba en la



Expediente: 11001-03-28-000-2018-00032-00
Demandante: Carlos Adolfo Benavides Blanco
Demandado: Luis Emilio Tovar Bello
Electoral

audiencia inicial después del traslado ordenado por el consejero sustanciador (ff. 270 a 279 cdno 2).

El documento tiene notable incidencia en la decisión en la medida en que podría determinar el apoyo dado por el demandado al candidato de otro partido político, que es el objeto de discusión por las partes.

En las grabaciones no consta la fecha de la reunión política, pero el contexto y demás elementos de su desarrollo permiten establecer que fue hecha en el curso de la campaña por cuanto el señor Tovar Bello intervino como candidato a las elecciones legislativas de marzo del presente año en virtud del aval conferido por el Centro Democrático y, además, identificó al señor Acosta con el número 110 de la lista de Cambio Radical en el momento de pedir su acompañamiento por parte de los asistentes a la reunión, lo que lleva a concluir la simultaneidad y la concomitancia que existió entre las campañas de ambos aspirantes para la Cámara de Arauca y Bogotá.

Revisado el video allegado por el actor, advierte la Sala que registra aspectos de una reunión política en la cual, entre otros, aparece la imagen y la voz del señor Tovar Bello ante los asistentes y en el desarrollo de la cual emitió algunas expresiones de respaldo al candidato a la Cámara por Bogotá por Cambio Radical, Camilo Acosta, para el apoyo y acompañamiento en su aspiración (f. 44 cdno 1).

Las condiciones particulares de definición y audición del video son buenas pero tiene varios saltos en la secuencia de las imágenes del acto político, lo que lleva a señalar que fue editado para hacer énfasis en la intervención desplegada por el señor Tovar Bello (f. 44 cdno 1).

Sin embargo, advierte la Sala que la circunstancia de haber sido editado no conduce a la falsedad de la prueba, pues las imágenes corresponden exactamente a las mismas que están grabadas en el



Expediente: 11001-03-28-000-2018-00032-00
Demandante: Carlos Adolfo Benavides Blanco
Demandado: Luis Emilio Tovar Bello
Electoral

En la grabación parcial que reposa en el video entregado con la demanda y en el registro que obra en el disco compacto que sustenta la alegada falsedad, la reproducción de la voz y de la imagen del señor Tovar Bello como candidato a la Cámara de Representantes guarda plena identidad.

Ante la coincidencia de ambos documentos y a pesar de las interrupciones en la secuencia, el video aportado con la demanda refleja la realidad de lo ocurrido en el evento político, dado que su contenido fue corroborado por la prueba original y completa que allegó la parte demandada.

Entonces, concluye la Sala que la veracidad material del documento no fue desvirtuada por la parte demandada, por lo cual negará la tacha de falsedad y en consecuencia procede a su valoración probatoria.

El video aportado con la demanda contiene el registro de una reunión política convocada por seguidores del dirigente Julio Enrique Acosta Bernal, según la pancarta que obra en el recinto y la manifestación hecha por el señor Tovar Bello en el sentido de que trabaja en equipo con el citado señor⁶.

Al hacer uso de la palabra, el demandado destacó su experiencia en el servicio público, resaltó su compromiso con la región en caso de resultar elegido, cuestionó la situación económica que atraviesa Arauca y luego sostuvo lo siguiente:

*“[...] Llegó el momento. Llegó el momento de dejar de estar esperando. Llegó el momento de iniciar un proceso con una renovación política, renovación política que no solo se está dando aquí. Se está dando también en ciudades como Bogotá y con un araucano que se exportó, que lo exportamos y se preparó, como Camilo Acosta, quien también aspira a la Cámara de Representantes de esa prestigiosa ciudad. **Es el momento que ustedes lo apoyen. Cómo lo van a apoyar: con el voto me apoyan a mí pero con una llamada de teléfono, unas redes***



Expediente: 11001-03-28-000-2018-00032-00
Demandante: Carlos Adolfo Benavides Blanco
Demandado: Luis Emilio Tovar Bello
Electoral

sociales ustedes pueden incentivar a los araucanos que están en Bogotá para marcar por el 110 de Cambio Radical a la Cámara de Representantes por Bogotá [...]”⁷. (Negritas fuera de la grabación)

Luego, destacó la responsabilidad con la cual asumió el compromiso cuando fue avalado por el partido Centro Democrático para su aspiración política a la Cámara de Representantes por el departamento de Arauca.

Posteriormente, poco antes de culminar su intervención manifestó expresamente lo siguiente: ***“[...] Pero en nombre de Julio Enrique Acosta Bernal y en aras del conocimiento que tengo de Camilo Acosta Acosta quien es araucano y está en Bogotá hoy les pido también el acompañamiento para él con el número 110 de Cambio Radical [...]”⁸.*** (Negritas fuera de la grabación).

En los mismos términos, dichos apartes del discurso pronunciado por el demandado en el evento político también aparecen en el video original y completo aportado como prueba de la alegada tacha de falsedad de la prueba⁹.

Considera la Sala que las manifestaciones hechas por el señor Tovar Bello constituyen actos de apoyo al candidato Camilo Acosta Acosta en su aspiración a la Cámara de Representantes por Bogotá por el partido Cambio Radical.

Expresamente, el demandado respaldó al señor Acosta Acosta como candidato a la citada corporación por la circunscripción de Bogotá y luego pidió a los asistentes a la reunión el acompañamiento para dicho aspirante, incluso con la precisión del número 110 con el cual estaba identificado en la lista de Cambio Radical.

El apoyo para el dirigente Acosta Acosta fue solicitado por el demandado a pesar de haber sido avalado e inscrito por el partido Centro Democrático, en cuyo nombre aspiró a la Cámara de



Expediente: 11001-03-28-000-2018-00032-00
Demandante: Carlos Adolfo Benavides Blanco
Demandado: Luis Emilio Tovar Bello
Electoral

Representantes por el departamento de Arauca, como lo expuso en la reunión política.

Para la circunscripción de Bogotá, el partido Centro Democrático tenía inscrita su propia lista para la Cámara de Representantes, lo cual imponía al demandado el respaldo a la misma o a alguno de sus candidatos como miembros de la organización política a la cual pertenece.¹⁰

A diferencia de lo expuesto por la parte actora, subraya la Sala que el video que sustentó la tacha de falsedad permite establecer que las manifestaciones hechas por el demandado no están fuera de contexto en la prueba allegada con la demanda, puesto que no son simples palabras de agradecimiento dirigidas al señor Acosta Acosta sino expresiones concretas de respaldo a su candidatura por Bogotá.

Respecto de la prueba, puede verse que en el alegato de conclusión el apoderado del actor insistió en que el video desconoció el derecho a la intimidad del señor Tovar Bello y el principio de libertad porque no contó con su consentimiento, por lo cual, a su juicio, es nulo.

La Sala reitera los argumentos expuestos por el consejero ponente en la audiencia inicial en la que dicho documento fue tenido como prueba y negó la nulidad de la misma y la exclusión del proceso, ya que “[...] Al revisar los videos¹¹ que se aportaron con la demanda se tiene que el demandado aparece hablando ante un gran grupo de personas¹², en donde el demandado deponía sobre diferentes aspectos de su campaña electoral, así mismo en el salón se ven pancartas con el nombre del demandado, razón por la que se advierte que no se trataba de un ámbito privado, sino por el contrario, de un ámbito público de campaña electoral. De acuerdo con lo anterior, no se evidencia vulneración alguna al derecho a la

¹⁰http://elecciones1.registraduria.gov.co/esc_cong_2018/archivos/divulgacion/E26_CAM_1_16_XXX_XXX_XX_XX_X_9804_F_49.pdf

¹¹ En el CD allegado con la demanda fue incluido un segundo video que registra repetidamente



Expediente: 11001-03-28-000-2018-00032-00
Demandante: Carlos Adolfo Benavides Blanco
Demandado: Luis Emilio Tovar Bello
Electoral

intimidad del demandado y por tanto, la prueba no está viciada de nulidad [...]”.

En esta materia, la jurisprudencia constitucional tiene reconocido desde el punto de vista del ejercicio de los derechos fundamentales, el derecho a la intimidad tiene diferentes grados de protección según los espacios en los cuales la persona lleve a cabo sus actividades¹³.

A partir del análisis que ofrecen los videos obrantes en el expediente, estima la Sala que el sitio en el que fue realizada la reunión política no puede catalogarse como un lugar privado sino como un espacio semi-público¹⁴ en el cual gran cantidad de personas acudió para el desarrollo de una actividad específica en aquel recinto compartido¹⁵, donde el señor Tovar Bello alcanzó un grado de exposición que trascendió de su esfera estrictamente privada.

En la misma audiencia inicial, al responder una pregunta del consejero sustanciador sobre el particular, el apoderado del demandado señaló que el derecho a la intimidad fue violado con el video aportado con la demanda, pero no con el allegado con la contestación¹⁶.

La Sala advierte que dicha manifestación no puede aceptarse, ya que resulta contradictorio que la primera prueba afecte el derecho a la intimidad y la segunda ofrezca una conclusión contraria cuando ya quedó claro que en cuanto a las manifestaciones de apoyo

¹³ Al respecto pueden consultarse las consideraciones hechas por la Corte Constitucional sobre el tema en la sentencia T-407 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo, en la cual aparecen citados otros criterios sobre el particular.

¹⁴ A pesar de reconocer que no existen definiciones precisas en esta materia, la Corte Constitucional, en la sentencia T-407 de 2012, señaló que “[...] los espacios semi-públicos, son lugares de acceso relativamente abierto en los que diferentes personas se encuentran en determinado momento para realizar cierta actividad puntual dentro de un espacio compartido [...]”, en oposición al espacio privado entendido como “[...] el lugar donde la persona desarrolla libremente su personalidad en un “ámbito reservado e inalienable [...]” normalmente separada de terceros.

¹⁵ En la citada sentencia T-407 de 2012, la Corte incluyó una definición en este sentido para



Expediente: 11001-03-28-000-2018-00032-00
Demandante: Carlos Adolfo Benavides Blanco
Demandado: Luis Emilio Tovar Bello
Electoral

hechas por el señor Tovar Bello ambos videos guardan plena identidad en su contenido.

Adicionalmente, el hecho de que la parte demandada haya allegado el video original y completo como prueba de lo ocurrido en la reunión política, para tratar de desvirtuar el contexto del video arrimado con la demanda, descarta la ausencia de consentimiento en la medida en que admite que corresponde a la intervención del candidato, quien al hacer uso de la palabra ante un gran número de público no puso de presente su oposición a la posible grabación del evento.

Desde este punto de vista, los videos obrantes en el expediente muestran que durante la reunión política el señor Tovar Bello fue acompañado permanentemente por una persona que grabó su intervención mediante otros dos (2) dispositivos y además fue captado en varias oportunidades por un fotógrafo que permanecía en el recinto, sin que hubiera advertido su negativa.

Por su condición de candidato al Congreso de la República y como figura pública conocida en el ámbito territorial por haber ocupado cargos como diputado a la Asamblea y alcalde de Arauca, como lo destacó en la reunión política, el demandado estaba expuesto a ser grabado en su voz y en su imagen, particularmente en su intervención hecha fuera de la esfera de su intimidad.

Según el espacio compartido y las condiciones en que fue desarrollado el evento político, las manifestaciones del señor Tovar Bello no pueden considerarse como expresiones de su intimidad sino, por el contrario, actuaciones públicas desplegadas ante gran número de personas por voluntad propia del mismo demandado en el acto de campaña.

Por último, la Sala estima que la circunstancia de que el apoyo haya sido brindado a un candidato que aspiraba a la Cámara de Representantes por una circunscripción territorial diferente, como era Bogotá, no incide en la configuración de la doble militancia



Expediente: 11001-03-28-000-2018-00032-00
Demandante: Carlos Adolfo Benavides Blanco
Demandado: Luis Emilio Tovar Bello
Electoral

Como quedó expuesto, la prohibición establecida en el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011 queda estructurada por el respaldo dado a un candidato de un partido distinto, por parte de quien aspira a ser elegido para la corporación pública, sin que haya contemplado restricciones relacionadas con la circunscripción de los respectivos aspirantes.

En estas condiciones, concluye la Sala que es clara la doble militancia en que incurrió el señor Tovar Bello al invocar el apoyo y acompañamiento para un candidato inscrito para la Cámara por Bogotá por Cambio Radical, partido distinto del Centro Democrático al cual pertenece.

Por consiguiente, accederá a las pretensiones de la demanda en el sentido de anular el acto que declaró la elección del demandado y dispondrá la cancelación de la credencial que lo acredita como congresista.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

F A L L A

PRIMERO: Niégase la tacha de falsedad del video aportado con la demanda, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Declárase la nulidad del acto contenido en el formulario E-26 CAM de marzo veintidós (22) de 2018, expedido por la comisión escrutadora departamental, en cuanto declaró la elección del señor Luis Emilio Tovar Bello como representante a la Cámara por el departamento de Arauca.

TERCERO: En consecuencia, cancélase la credencial que lo acredita como congresista, la cual se hará efectiva a la ejecutoria de la sentencia.



Expediente: 11001-03-28-000-2018-00032-00
Demandante: Carlos Adolfo Benavides Blanco
Demandado: Luis Emilio Tovar Bello
Electoral

CUARTO: Comuníquese esta decisión al presidente de la Cámara de Representantes para que proceda según lo dispuesto en los artículos 134 de la Constitución y 278 de la Ley 5ª de 1992.

QUINTO: Notifíquese esta decisión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 289 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

SEXTO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera
Aclaró voto

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero