



NULIDAD ELECTORAL – Contra el acto de elección del Gobernador de la Guajira / COALICIÓN POLÍTICA – Evolución histórica del derecho a coaligarse / COALICIÓN POLÍTICA – Marco constitucional y legal / COALICIÓN POLÍTICA - Derecho de las agrupaciones políticas / COALICIÓN POLÍTICA – Carácter vinculante del acuerdo de coalición para quienes lo suscriben

[A]un cuando la ley y la Constitución reconocen la existencia de las coaliciones, lo cierto es que sin que se hubiera regulado su conformación, esto es, lo concerniente al acuerdo de coalición ni su funcionamiento, el derecho a coaligarse emana de la voluntad libre de las agrupaciones políticas reconociendo su existencia sin necesidad de desarrollo legislativo específico. (...). Con el Acto Legislativo 2 de 2015 se constitucionalizaron dos puntos específicos en materia de coaliciones, así: i) Impuso al legislador el deber de regular aspectos propios del funcionamiento de las coaliciones. ii) De manera autónoma e independiente consagró y reguló el derecho a presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas bajo condiciones específicas. (...). [L]a norma en comento [Acto Legislativo 2 de 2015] independiente al hecho de imponer un deber al legislador, reconoce de manera clara el derecho de “presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas”, bajo ciertas condiciones, por cuanto: 1. Prevé como titulares del derecho los partidos y movimientos políticos. 2. Exige la verificación de la personería jurídica. 3. Impone la verificación del atributo relativo a que los entes coaligados, sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos. 4. Lo anterior, en la respectiva circunscripción. En este sentido, es importante señalar que la norma constitucional [artículo 262 de la Constitución Política] consignó los requisitos de existencia propios de la coalición a la cual le es dable proceder con la presentación de listas de candidatos a elecciones de corporaciones públicas, en ejercicio de un derecho reconocido de manera específica por el constituyente. Por lo tanto, de manera independiente al deber del legislador de regular aspectos propios del funcionamiento de las coaliciones, las cuales no resultan novedosas ni ajenas al ejercicio de la democracia, resulta innegable que se reconoció como un mandato autónomo y específico, un derecho en el orden constitucional. (...). [C]on la citada norma constitucional se impuso el deber al legislador en materia de coaliciones, de regular aspectos propios de su funcionamiento y, por otra parte, de manera autónoma y específica se consagró el derecho a presentar listas de candidatos en coalición para corporaciones públicas, bajo ciertas condiciones, dispuestas de manera específica por el Constituyente derivado, avanzando así en el marco de protección que estableció la Ley 1475 de 2011 que sólo se refirió a las coaliciones para cargos uninominales (art. 29). Corolario de lo expuesto puede apreciarse, que el concepto de coalición deviene de tiempo atrás a su inclusión en la Constitución Política de 1991 a través de los actos legislativos 02 de 2002, 01 de 2009 y 2 de 2015. Empero, que su constitucionalización ha permitido que se afianzase como una alternativa de participación política para el acceso a cargos de elección popular y, por consiguiente, que su regulación constituya un asunto de especial interés para el legislador, desde luego, teniendo en cuenta los parámetros mínimos establecido por el Constituyente derivado. (...). Desde la perspectiva de esta Sala de decisión, se tiene que el legislador con el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, previó los aspectos básicos de la coalición en cargos uninominales. (...). Además, desde el punto de vista temporal, se evidencia que el legislador estableció los aspectos básicos que deben tenerse en cuenta antes de la inscripción del candidato de coalición, después de esta circunstancia y luego de elección. (...). [S]e puede concluir, que la norma estatutaria [Ley 1475 de 2011] reguló el contenido mínimo que debe tener el acuerdo de coalición, eso sí, dejando claro que es vinculante para quienes lo suscriben, no sólo en el momento





de signarlo, por el contrario, las cargas en él contempladas deben honrarse aún después de elegido el candidato, dado que allí es donde se materializa el voto programático, principio que como puede verse es transversal al mencionado acuerdo o pacto de voluntades políticas, razón por la que al contar con un mayor respaldo popular por la unión de las fuerzas debe ser claro y ajeno a cualquier vicio que pueda alterar el cometido constitucional de pureza del sufragio. (...). Por lo tanto, no puede válidamente estar constituida sobre un pilar que no sea democrático, ajeno a los fundamentos constitucionales y legales que rigen la contienda electoral, dado que las normas que regulan la materia buscan de forma unívoca mantener la vigencia del sistema político democrático participativo. (...). De las consideraciones expuestas (...), a manera de conclusión se tiene que:

- El derecho de las agrupaciones políticas a coaligarse ha sido reconocido aun antes de que la Constitución hiciera referencia al término coalición a través de los actos legislativos 02 de 2002, 01 de 2009 y 2 de 2015, por ejemplo, en los artículos 9 y 13 de Ley 130 de 1994. Empero, su constitucionalización ha permitido que se afianzase como una alternativa de participación política para el acceso a cargos de elección popular y, por consiguiente, que su regulación constituya un asunto de especial interés para el legislador. En tal sentido se destaca lo preceptuado en los artículos 107, 262, 303 y 314 de la Constitución.
- En tratándose de las coaliciones para cargos de elección popular en corporaciones públicas, el constituyente (art. 262) consignó los requisitos de existencia propios de la coalición, y estableció el deber del legislador de regular aspectos propios del funcionamiento, materia que aún no ha sido desarrollada en detalle por aquél.
- Más prolijo ha sido el desarrollo legal de las coaliciones para la elección de cargos uninominales, respecto de los cuales se cuenta de manera especial con los artículos 5, 7 y 29 de la Ley 1475 de 2011, constituyendo este último una norma completa en cuanto a los aspectos básicos de la coalición frente a su legitimación, finalidad, vinculatoriedad y solemnidad, que además previó los aspectos fundamentales a tener en cuenta antes, durante y después de la inscripción del candidato.

NOTA DE RELATORÍA: La presente providencia cuenta con salvamento de voto presentado por el Magistrado Luis Alberto Álvarez Parra. Sobre el derecho de las agrupaciones políticas a coaligarse, consultar: Consejo Estado, Sección Quinta, sentencia del 13 de diciembre de 2018, M.P. Rocío Araújo Oñate, radicación 11001-03-28-000-2018-00019-00. Sobre la coalición y a pesar de que en el ordenamiento jurídico colombiano no está definido el concepto de coalición como tal, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 12 de noviembre de 2015, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, radicación 11001-03-28-000-2014-00088-00. Respecto del fenómeno de las coaliciones y que en su momento se entendió como definición de coalición la consagrada, aunque no explícitamente, en el artículo 9º de la misma Ley 130 de 1994, cuando se refiere a las asociaciones de todo orden, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 4 de septiembre de 2000, M.P. Reynaldo Chavarro Buriticá, radicación 2406. Sobre las coaliciones y que la Sala Electoral también ha aludido a la jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado, que consideró que las coaliciones son alianzas propias del proceso democrático no prohibidas por las leyes electorales, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 12 de noviembre de 2015, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, radicación 11001-03-28-000-2014-00088-00; Consejo de Estado. Sección Primera, sentencia del 31 de marzo de 2005, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, radicación 25000-23-24-000-2001-01189-01(8575). Del reconocimiento de la figura de las coaliciones, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 4 de agosto de 2011, C.P. Susana Buitrago Valencia. Sobre el derecho a presentar listas de candidatos en coalición para corporaciones públicas, ver: Consejo





Estado, Sección Quinta, sentencia del 13 de diciembre de 2018, M.P. Rocío Araújo Oñate, radicación 11001-03-28-000-2018-00019-00. Cuando en la Ley 130 de 1994 se habla de 'las asociaciones de todo orden' y que por ello se ha entendido que se habla de las coaliciones, consultar, entre otras: Consejo Estado, Sección Quinta, sentencia del 13 de diciembre de 2018, M.P. Rocío Araújo Oñate, radicación 11001-03-28-000-2018-00019-00; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 12 de noviembre de 2015. M. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, radicación 11001-03-28-000-2014-00088-00. De las consideraciones efectuadas por la Corte Constitucional al revisar el proyecto de ley estatutaria N° 190 de 2010 Senado, 092 de 2010 Cámara, que se convirtió en la Ley 1475 de 2011, consultar: Corte Constitucional, sentencia C-490 sentencia del 23 de junio de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

DOBLE MILITANCIA POLÍTICA – Generalidades / DOBLE MILITANCIA POLÍTICA – Modalidades / FINALIDAD DE LA DOBLE MILITANCIA POLÍTICA / DOBLE MILITANCIA POLÍTICA – Elementos que configuran la causal en la modalidad de apoyo

En relación con la causal de nulidad que podría verse materializada en el caso concreto, debemos remitirnos al numeral 8° del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011. (...). Así las cosas, puede observarse que el ordenamiento jurídico, prevé una consecuencia clara y expresa cuando el candidato incurra en la prohibición de doble militancia la cual, vale la pena aclarar, ha sido definida por esta Sección como una prohibición que no puede leerse de forma aislada, pues para determinar cuándo una persona está inmersa o no en la causal de inelegibilidad es necesario recurrir al texto del artículo 107 Superior y al artículo 2° de la Ley 1475 de 2011, que se alegan vulnerados en este caso. (...). De la transcripción de la norma Superior [artículo 107 de la Constitución Política] se desprende con claridad que está prohibido: (I) a los ciudadanos, pertenecer de manera simultánea a dos o más partidos o movimientos políticos y, (II) a quienes aspiren a ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados. Por su parte, la ley estatutaria citada [Ley 1475 de 2011], en su artículo 2°, no solo replica las modalidades de doble militancia previstas en la norma constitucional, sino que además incluye otros eventos en los cuales la prohibición se materializa. Bajo tal marco, la Sección Quinta del Consejo de Estado, haciendo un análisis armónico de las normas en cita, ha entendido que en la actualidad existen cinco modalidades en las que se puede materializar la prohibición de doble militancia. (...). [E]stas modalidades apuntan a la consecución del propósito común, de “crear un régimen severo de bancadas en el que esté proscrito el transfuguismo político”, pues su finalidad es, precisamente, dar preponderancia a los partidos y movimientos políticos sobre los intereses personales de los candidatos. Finalmente, es de anotar que se ha entendido que la figura de doble militancia incluye a todas las agrupaciones políticas sin importar que aquellas tengan o no personería jurídica. Sin embargo, no se puede perder de vista que esta afirmación no es absoluta, dado que el artículo 2° de la Ley 1475 de 2011 contempla en su párrafo una excepción en esta materia, que es aplicable a cualquiera de los eventos en los que ésta pueda presentarse. Finalmente, en atención a que en el caso de autos se invoca la configuración de la modalidad consistente en miembros de organizaciones políticas que apoyan a candidatos de otra organización, se estima pertinente reiterar los elementos que la configuran, que han sido destacados en varias oportunidades por la Sección: “i) Un sujeto activo, (...). ii) Una conducta prohibitiva consistente en apoyar a un candidato distinto al inscrito por la organización política a la que se encuentren afiliadas las personas descritas anteriormente. iii) Un elemento temporal, (...), la cual comprende desde el





momento en el que la persona inscribe su candidatura hasta el día de las elecciones. (...)” En cuanto el elemento de la conducta prohibitiva, resultan ilustrativas las siguientes consideraciones del fallo del 3 de diciembre de 2020 de esta Sala de decisión, a través de las cuales a partir de la jurisprudencia de la Sección, se precisaron aspectos tales como: (I) la estructuración del apoyo exige necesariamente la ejecución de actos positivos y concretos en favor del candidato perteneciente a otro partido político. (II) Los actos de acompañamiento político no requieren ser actos de tracto sucesivo o continuo, sino instantáneos, de donde se colige que la configuración de la situación de inelegibilidad puede probarse a través de una sola manifestación de apoyo en el contexto de la campaña política. (III) El apoyo indebido se configura de manera independiente al resultado electoral obtenido por el candidato asistido. (IV) La probanza del comportamiento prohibido debe aflorar de manera evidente o de bulto, es decir, revistiendo al operador judicial de elementos de juicio que permitan superar toda duda razonable. (V) El actuar objeto de sanción se centra en el ofrecimiento de apoyos, y no en el recibimiento de respaldos por parte de un candidato. (...). De otra parte, se estima pertinente reiterar, que la doble militancia en nuestro ordenamiento jurídico es tridimensional, es decir, no solo irradia la disciplina partidista, sino que también protege al elector y al sistema democrático en materias de decisión de las bancadas por ejemplo. En el caso de autos tiene especial importancia la protección de los derechos constitucionales del elector, respecto de la cual vale la pena destacar que desde 1991 el Estado colombiano optó por estructurarse como un Estado Social de Derecho. (...). En efecto, a la democracia representativa se le suma de manera trascendente la democracia directa o participativa. (...). [E]n un Estado Social y Democrático de Derecho la *libertad* del elector debe ser amparada con el fin de poder hacer válida la democracia. (...). En este orden de ideas, hace parte de esas reglas de protección de la libertad del elector la pretensión consistente en que en el proceso electoral, el que sea, se comporte bajo la doble exigencia de lealtad y claridad. (...). Por eso la necesidad imperiosa que en momento alguno se induzca al elector a engaños, manipulaciones, artilugios o equívocos, que alteren su convencimiento al momento de ejercer su derecho fundamental. De tal suerte, que en las elecciones unipersonales, por ejemplo, el elector debe gozar de la claridad del programa político expuesto por el candidato, así como de su lealtad en que dicho contenido ideológico y programático no será alterado ni cambiado por otro, ni por circunstancias electorales meramente coyunturales y con miras a transformar un resultado electoral. Precisamente es dicha doble exigencia la que permite radicar la confianza democrática en cabeza del elector, como director soberano del Estado. En consecuencia, la doble exigencia proporciona legitimidad a los procesos electorales y permite sostener el sistema democrático. (...). Una de las formas que garantizan constitucionalmente la salvaguarda y protección de la libertad del elector, es la prohibición de doble militancia. En efecto, en variada jurisprudencia la Corte Constitucional ha precisado que la prohibición a los ciudadanos de pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político, tiene origen constitucional. En consecuencia, no es una determinación que provenga solamente del legislador, sino que este la desarrolla por devenir directamente de la Constitución. Así pues, la prohibición constitucional de doble militancia, surge de la confianza depositada por el elector en un determinado y específico plan de acción política. Confianza que no puede verse estropeada y arruinada, por la decisión personalista y egoísta del candidato o elegido de no honrar el acuerdo tácito – tanto programático como ideológico -con su elector.

NOTA DE RELATORÍA: En cuanto a las generalidades de la doble militancia, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 10 de diciembre de 2020, M.P. Rocío Araújo Oñate, radicación 19001-23-33-003-2019-00368-01.





Sobre la definición de doble militancia y la consecuencia clara y expresa cuando el candidato incurra en tal prohibición, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 24 de noviembre de 2016, C.P. Alberto Yepes Barreiro, radicación 52001-23-33-000-2015-00841-01. Respecto de las cinco modalidades en las que se puede materializar la prohibición de doble militancia, consultar, entre otras que se citan: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 29 de septiembre de 2016, MP. Alberto Yepes Barreiro, radicación 730001-23-33-000-2015-00806-01; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 8 de septiembre de 2016, CP. Alberto Yepes Barreiro, radicación 63001-23-3-000-2015-00361-01 (Acumulado). Respecto de las cinco modalidades en las que se puede materializar la prohibición de doble militancia, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta sentencia del 24 de noviembre de 2016, CP. Alberto Yepes Barreiro, radicación 52001-23-33-000-2015-00841-01. De la definición de la doble militancia, consultar: Corte Constitucional, sentencia C-490 de 2011. Sobre la figura de la doble militancia y que ello incluye a todas las agrupaciones políticas sin importar que tengan o no personería jurídica, consultar: Corte Constitucional, sentencia C-490 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En cuanto a los elementos que configuran la modalidad consistente en miembros de organizaciones políticas que apoyan a candidatos de otra organización, consultar, entre otras que se citan: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 27 de octubre de 2016, M.P. Rocío Araujo Oñate, radicación 68001-23-33-000-2016-00043-01; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 6 de octubre de 2016, M.P. Lucy Jeannette Bermudez, exp. 50001-23-33-000-2016-00077-01. En cuanto el elemento de la conducta prohibitiva, consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 20 de agosto de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, radicación 11001-03-28-000-2019-00088-00; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 3 de diciembre de 2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, radicación 11001-03-28-000-2020-00016-00 y 11001-03-28-000-2020-00017-00. En cuanto a que la doble militancia en nuestro ordenamiento jurídico es tridimensional, es decir, no solo irradia la disciplina partidista, sino que también protege al elector y al sistema democrático en materias de decisión de las bancadas por ejemplo, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 10 de diciembre de 2020, M.P. Rocío Araújo Oñate, radicación 19001-23-33-003-2019-00368-01. De la diferencia entre democracia participativa y democracia representativa, consultar: Corte Constitucional, sentencia C-379 de 2016. En cuanto a que la base de los derechos constitucionales del elector, radica en el ejercicio libre del derecho, forjándose de esta manera en el núcleo esencial del derecho fundamental al voto, consultar: Corte Constitucional, sentencia C-142 de 2001. Con respecto a que la libertad del elector debe ser amparada con el fin de poder hacer válida la democracia, consultar: Corte Constitucional, sentencia C-551 de 2003. En cuanto al concepto moderno de democracia, consultar: Corte Constitucional, sentencias C-141 de 2010, C-150 de 2015 y C-379 de 2016. Sobre las bases aplicables a cualquier proceso democrático respecto de la lealtad y claridad que deben arropar a los electores en cualquier trámite de toma de decisión, consultar: Corte Constitucional, sentencias C-551 de 2003, C-397 de 2010, C-784 de 2014, C-150 de 2015. En cuanto a la doble exigencia, lealtad y claridad, que proporciona legitimidad a los procesos electorales y permite sostener el sistema democrático, consultar: Corte Constitucional, sentencia C-890 de 2004. En cuanto a que la prohibición a los ciudadanos de pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político, tiene origen constitucional, consultar, entre otras: Corte Constitucional, sentencias C-342 de 2006, C-334 de 2014.

PROHIBICIÓN DE DOBLE MILITANCIA POLÍTICA - Interpretación sistemática de las normas de coalición y sobre la prohibición de doble militancia / COALICIÓN POLÍTICA - Aspectos de la esencia del acuerdo de coalición /





COALICIÓN POLÍTICA – Eventos en que el candidato de coalición puede manifestar su apoyo

[D]el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, (...), si bien no emplea el término “doble militancia”, sí contiene mandatos claros e inequívocos de los principios y fundamentos que justifican dicha prohibición, tales como el fortalecimiento de las bancadas, la disciplina de partido, el derecho del electorado de contar con información clara y concreta sobre la militancia de los aspirantes a los cargos de elección popular, y desde luego, evitar el proselitismo y el transfuguismo, todo con el propósito de brindar condiciones mínimas de coherencia, transparencia y lealtad en la carrera por obtener el apoyo ciudadano. (...). Ahora bien, al analizar el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, que se insiste, contiene mandatos directamente relacionados con los fines que justifican la prohibición de doble militancia, en principio podría considerarse que sólo establece obligaciones en cabeza de las colectividades políticas y sus directivos con el candidato de coalición, pero no al contrario, esto es, deberes u obligaciones del aspirante del cargo de elección popular con las agrupaciones que lo respaldan, pues no hace alusión de manera expresa a conductas que estén permitidas o prohibidas para el candidato de coalición, particularmente, respecto a su relación con los demás aspirantes a cargos de elección popular. No obstante, al ahondar en el artículo 29 ibidem no puede perderse de vista, que constituyen aspectos de la esencia del acuerdo de coalición, (I) el candidato que representará a las colectividades involucradas y (II) el programa de gobierno que presentará el aspirante a alcalde o gobernador, que es producto del consenso al que llegaron aquéllas, por lo que resulta evidente que el candidato sobre el cual recae el acuerdo de voluntades tiene un deber de fidelidad, de lealtad con las agrupaciones políticas que lo respaldan, en tanto las representa en la contienda electoral, (...), motivo por el cual resultaría totalmente ilógico considerar que está habilitado para actuar en contra los intereses de quienes inscribieron su candidatura. (...). La anterior norma [artículo 2 de la Ley 1475 de 2011] a juicio de la Sala claramente resulta aplicable a los candidatos de coalición, pues en virtud de tal condición aspiran a un cargo de elección popular, y para tal efecto están afiliados a una colectividad política (...), por lo que tienen el deber de no atentar contra los intereses de la misma, de actuar en el marco de los lineamientos de la agrupación a la que pertenecen, motivo por el cual se les prohíbe brindar su apoyo a aspirantes que no hacen parte de su partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos. Desde luego, no puede olvidarse que esta prohibición tiene lugar cuando los candidatos de elección popular no están en libertad de apoyar a aspirantes que no pertenecen a sus colectividades, lo que ocurre cuando (I) para un cargo determinado hay candidatos respaldados por su agrupación o en caso contrario, (II) cuando ésta impartió a sus integrantes la directriz de no brindar apoyo alguno, so pena de actuar en contra de sus principios y/o intereses e incurrir en doble militancia. Por lo tanto, una interpretación sistemática de las normas sobre el derecho a coaligarse y la atinente a la doble militancia, permiten considerar que los candidatos de coalición no son ajenos a las obligaciones que deben cumplir todas las personas que aspiran a cargos de elección popular. (...). Por supuesto, no se pasa por alto que el candidato de coalición, además de tener un deber de fidelidad con el partido en el que milita, también se debe a las colectividades que apoyaron su candidatura, respecto de las cuales aceptó representarlas en la contienda electoral y presentar en su nombre un programa de gobierno (art. 29 de la Ley 1475 de 2011), por lo que si la agrupación a la que se encuentra afiliado no inscribió o respaldó a un candidato para determinado cargo y respecto de éste dejó en libertad a sus militantes, resulta válido que el aspirante de coalición brinde su respaldo a una de las candidaturas de las colectividades que a su vez apoyaron su aspiración electoral. En ese orden de ideas, a partir de las anteriores





consideraciones, que parten de la aplicación e interpretación sistemática de los artículos 107 Superior, 2 y 29 de la Ley 1475 de 2011, la Sección Quinta del Consejo de Estado (...), en materia de doble militancia ha indicado que el candidato de coalición, en su intención de manifestar apoyo a otros candidatos, (I) lo debe hacer en primer lugar, en favor de los que pertenecen a la colectividad en la que se encuentra afiliado, y (II) en caso de que su partido para un cargo específico no haya inscrito o respaldado a algún aspirante, lo puede hacer en favor de los candidatos que hacen parte de la coalición o los que militan en la colectividades que adhirieron o apoyaron su campaña (la del candidato de coalición), (III) sin establecer entre unos u otros algún grado de preferencia y, (IV) siempre y cuando haya sido dejado libre para brindar ese apoyo por parte de la colectividad de origen.

NOTA DE RELATORÍA: En materia de doble militancia se ha indicado que el candidato de coalición, en su intención de manifestar apoyo a otros candidatos, debe hacerlo con una serie de condiciones, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, fallo del 3 de diciembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, radicación 68001-23-33-000-2019-00867-02; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 24 de septiembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, radicación 11001-03-28-000-2019-00074-00, 11001-03-28-000-2019-00075-00 acumulado.

DOBLE MILITANCIA POLÍTICA – Casos jurisprudenciales en los que se alegó la causal de nulidad frente a candidatos en coalición. Reglas jurisprudenciales

De la revisión de la jurisprudencia en la materia, se destacan 6 tipos de casos en los que se ha alegado la presunta configuración de la causal de nulidad de doble militancia, en los que estuvieron involucrados candidatos en coalición. Tales eventos pueden identificarse así: 1. Presunta configuración de doble militancia por la inscripción de candidaturas en nombre de varias agrupaciones políticas y el desarrollo de actividades proselitistas que involucran a éstas. 2. Supuesta materialización de doble militancia porque el candidato de una agrupación política que en una consulta interpartidista no salió favorecido, se inscribió como fórmula vicepresidencial del ganador de aquélla. 3. Posible estructuración de doble militancia porque el miembro de una corporación de elección popular, sin haber renunciado a su curul con 12 meses de antelación a la elección, se inscribió como fórmula vicepresidencial de un candidato en coalición. 4. Doble militancia porque el demandado apoyó presuntamente a un candidato de coalición respaldado por organizaciones políticas distintas a la del primero. 5. Realización de actos constitutivos de doble militancia porque el demandado, un candidato de coalición, presuntamente apoyó a otro que milita en una agrupación política que no hace parte de aquélla. 6. Supuesta materialización de doble militancia porque el demandado, un candidato de coalición, recibió apoyo de otro que milita en una colectividad que no hace parte de aquélla. (...). Varias conclusiones pueden extraerse del (...) recuento jurisprudencial, de las cuales para el caso de autos se destacan las siguientes: (...). 1. Respecto del candidato de coalición puede distinguirse, la colectividad de origen, esto es, en la que se encuentra afiliado, de aquellas que respaldan de manera coaligada su aspiración electoral para un cargo determinado. 2. En atención a que las coaliciones están permitidas por el ordenamiento jurídico, no constituye un hecho constitutivo de doble militancia, que una candidatura se inscriba con el respaldo de varias agrupaciones políticas. 3. La prohibición de doble militancia se predica sin distinción, sin excepción, respecto de quienes aspiren a ser elegidos en cualquier cargo de elección popular, incluidos los candidatos a la presidencia y vicepresidencia de la República, los que hicieron





uso del derecho personal de que trata el artículo 112 Superior y los que en virtud de una coalición inscribieron su candidatura y adelantaron una campaña electoral.

4. La exigencia de no incurrir en alguna de las modalidades de la prohibición de doble militancia, que también es aplicable a los candidatos de coalición, deviene de la Constitución (art.107) y la ley (arts. 2 y 7 de la Ley 1475 de 2011), por lo que “el único facultado para estructurar las circunstancias especiales que limitan esta figura como causal de inelegibilidad es el legislador”, de manera tal que los pactos de las agrupaciones políticas tendientes a limitar o precisar su alcance carecen de validez. En este punto se insiste, los candidatos de coalición como (I) ciudadanos que (II) que aspiran a ser elegidos en cargos de elección popular, les resulta plenamente aplicable el inciso 2° del artículo 107 de la Constitución Política, en cuanto prescribe de manera categórica que “en ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político”, regla que es reproducida y desarrollada por el artículo 2° de la Ley 1475 de 2011, al indicar que quienes “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”, exigencias que deben interpretarse de manera armónica con el artículo 29 de la misma ley, que da cuenta que los candidatos de coalición son en primer lugar, de la agrupación política en la que militan, pero también de los demás miembros de la coalición e incluso de los partidos y movimientos políticos que se adhieran o apoyen su candidatura. Por esta razón, la jurisprudencia de la Sala Electoral del Consejo de Estado nunca ha excluido a las coaliciones de la prohibición de doble militancia, por lo que se ha emprendido el análisis de fondo de los casos planteados, a efectos de precisar si durante la campaña electoral se presentó o no el apoyo denunciado, porque en caso afirmativo debe declararse la nulidad del acto de elección y, de lo contrario deben negarse las pretensiones de la demanda.

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

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

NOTA DE RELATORÍA: De la presunta configuración de doble militancia por la inscripción de candidaturas en nombre de varias agrupaciones políticas y el desarrollo de actividades proselitistas que involucran a éstas, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 20 de noviembre de 2015, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, radicación 11001-03-28-000-2014-00091-00; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 12 de noviembre de 2015, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, radicación 11001-03-28-000-2014-00088-00 y 11001-03-28-000-2014-00090-00. En cuanto a la supuesta materialización de doble militancia porque el candidato de una agrupación política que en una consulta interpartidista no salió favorecido, se inscribió como fórmula





vicepresidencial del ganador de aquélla, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 28 de marzo de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, radicación 11001-03-28-000-2018-00077-00. En cuanto a la posible estructuración de doble militancia porque el miembro de una corporación de elección popular, sin haber renunciado a su curul con 12 meses de antelación a la elección, se inscribió como fórmula vicepresidencial de un candidato en coalición, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 2 de abril de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, radicación 11001-03-28-000-2018-00074-00. En cuanto a la doble militancia porque el demandado apoyó presuntamente a un candidato de coalición respaldado por organizaciones políticas distintas a la del primero, consultar, entre otros: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 28 de enero de 2021, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, radicación 68001-23-33-000-2020-00015-01 acumulado con 68001-23-33-000-2019-00920-00; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 10 de diciembre de 2020, M.P. Rocío Araújo Oñate, radicación 19001-23-33-003-2019-00368-01. De la realización de actos constitutivos de doble militancia porque el demandado, un candidato de coalición, presuntamente apoyó a otro que milita en una agrupación política que no hace parte de aquélla, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, fallo del 3 de diciembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, radicación 68001-23-33-000-2019-00867-02; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 24 de septiembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, radicación 11001-03-28-000-2019-00074-00, 11001-03-28-000-2019-00075-00 acumulado. Sobre la supuesta materialización de doble militancia porque el demandado, un candidato de coalición, recibió apoyo de otro que milita en una colectividad que no hace parte de aquélla, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 20 de agosto de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, radicación 11001-03-28-000-2019-00088-00. En cuanto a que las coaliciones están permitidas y que en virtud de las mismas resulta válido que se inscriba una candidatura con el respaldo de varias agrupaciones políticas, hecho que no es constitutivo de doble militancia, sino la materialización de una aspiración debidamente respaldada por varias colectividades, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 12 de septiembre de 2013, M.P. Alberto Yepes Barreiro (E), radicación 25000-23-31-000-2011-00775-02; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 20 de noviembre de 2015, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, radicación 11001-03-28-000-2014-00091-00. Del derecho personal para acceder a una curul de que trata el inciso 4° del artículo 112 de la Constitución, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 2 de abril de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, radicación 11001-03-28-000-2018-00074-00. Sobre casos de doble militancia porque el demandado apoyó presuntamente a un candidato de coalición respaldado por organizaciones políticas distintas a la del primero, consultar, entre otros que se citan: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 10 de diciembre de 2020, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, radicación 52001-23-33-000-2020-00015-02. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 10 de diciembre de 2020, M.P. Rocío Araújo Oñate, radicación 19001-23-33-003-2019-00368-01; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 28 de enero de 2021, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, radicación 68001-23-33-000-2020-00015-01 acumulado con 68001-23-33-000-2019-00920-00. Frente a un asunto en el que la colectividad del demandado (Partido de la U) había dejado en libertad a sus militantes de apoyar para la alcaldía de Popayán, al candidato que el partido inscribió o a cualquier otro, circunstancia que invocó el demandado en su condición de concejal del mismo municipio, para argumentar que no incurrió en doble militancia por acompañar la candidatura a la alcaldía del aspirante de los partidos Alianza Verde y Colombia Renaciente, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 10 de diciembre de 2020, M.P. Rocío Araújo Oñate, radicación 19001-23-33-003-2019-00368-01. Sobre un caso en que el demandado





no incurrió en doble militancia y se establecieron algunas reglas en cuanto al apoyo, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 24 de septiembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, radicación 11001-03-28-000-2019-00074-00, 11001-03-28-000-2019-00075-00 acumulado; Consejo de Estado, Sección Quinta, fallo del 3 de diciembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, radicación 68001-23-33-000-2019-00867-02. Sobre la doble militancia y que la conducta prohibida es la de apoyar candidatos distintos a los propios del partido o movimiento político al cual se encuentran afiliados, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 20 de agosto de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, radicación 11001-03-28-000-2019-00088-00. Respecto del candidato de coalición puede distinguirse, la colectividad de origen, esto es, en la que se encuentra afiliado, de aquellas que respaldan de manera coaligada su aspiración electoral para un cargo determinado, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, fallo del 3 de diciembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, radicación 68001-23-33-000-2019-00867-02; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 20 de noviembre de 2015, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, radicación 11001-03-28-000-2014-00091-00. En cuanto a que no constituye doble militancia, el que una candidatura se inscriba con el respaldo de varias agrupaciones políticas, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 20 de noviembre de 2015, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2014-00091-00; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 12 de noviembre de 2015, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2014-00088-00 y 11001-03-28-000-2014-00090-00. Sobre la prohibición de doble militancia y que ella se predica sin distinción, sin excepción, respecto de quienes aspiren a ser elegidos en cualquier cargo de elección popular, incluidos los candidatos a la presidencia y vicepresidencia de la República, los que hicieron uso del derecho personal de que trata el artículo 112 Superior y los que en virtud de una coalición inscribieron su candidatura y adelantaron una campaña electoral, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 28 de marzo de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2018-00077-00; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 20 de noviembre de 2015, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2014-00091-00; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 2 de abril de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2018-00074-00; Consejo de Estado, Sección Quinta, fallo del 3 de diciembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 68001-23-33-000-2019-00867-02. Con respecto a los pactos de las agrupaciones políticas tendientes a limitar o precisar su alcance carecen de validez, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 10 de diciembre de 2020, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 19001-23-33-003-2019-00368-01. Con respecto a un candidato de coalición y las reglas a tener en cuenta en su intención de manifestar apoyo a otros candidatos, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 24 de septiembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2019-00074-00, 11001-03-28-000-2019-00075-00 acumulado. Consejo de Estado, Sección Quinta, fallo del 3 de diciembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 68001-23-33-000-2019-00867-02.

VALORACIÓN DE LA PRUEBA - Consideraciones generales / LIBERTAD PROBATORIA - Aplicable en materia de lo contencioso administrativo / DOBLE MILITANCIA POLÍTICA – Configuración en la modalidad de apoyo por manifestación del demandado en evento público / DOBLE MILITANCIA POLÍTICA – Configuración en la modalidad de apoyo al suscribir pacto con un candidato diferente al de su colectividad





Antes de entrar a valorar las pruebas practicadas relativas a los mencionados apoyos [de otras candidaturas], estima la Sala necesario pronunciarse sobre los reparos (...), comenzando por reiterar, que en la audiencia inicial celebrada el 25 de noviembre de 2020, se ordenó tener como prueba los documentos y demás medios probatorios allegados por el demandante, entre los que se encuentran las direcciones electrónicas relacionadas en el libelo genitor y los documentos adjuntos a éste, sin que la parte demandada en las oportunidades correspondientes, esto es, al momento de contestar la demanda y en la audiencia que ordenó tenerlos como tales (art. 269 del CGP), haya efectuado alguna tacha de falsedad en los precisos términos del artículo 270 de la Ley 1564 de 2012 (aplicable al proceso de nulidad electoral según los artículos 296 y 306 de la Ley 1437 de 2011). (...). Añádase a lo expuesto, que resulta incorrecto que la parte demandada le endilgue al actor la carga de probar la autenticidad de los documentos aportados, aunque las normas adjetivas parten de presumir que éstos son auténticos mientras no hayan sido tachados de falsos o desconocidos (arts. 215 del CPACA y 244 del CGP), de manera tal que el reproche sobre el incumplimiento de la carga procesal, en realidad debe dirigirse contra la parte pasiva, que se insiste, en modo alguno desvirtuó en las etapas correspondiente la referida presunción. Ahora bien, en atención a que las fotografías y videos en los que fundamentó su alegato el accionante, provenientes de las redes sociales twitter, Instagram, Facebook y de la página YouTube, fueron aportados señalando su ubicación en la web a través de las direcciones o links correspondientes, lo que permite su consulta en línea, observa la Sala que corresponden a mensajes de datos, a la luz del artículo 247 del CGP. (...). Teniendo en cuenta las consideraciones que anteceden [sentencia del 3 de diciembre de 2020] y las pruebas aportadas con el libelo introductorio, particularmente los mensajes de datos, (...), la Sala estima que cumplen con los requisitos legalmente establecidos para ser examinados. (...). [D]ebe advertirse es que ni las normas correspondientes al proceso ordinario en la jurisdicción de lo contencioso administrativo ni las atinentes al trámite de nulidad electoral, o incluso, las relativas a los demás procedimientos especiales que se adelantan en ésta, establecen incompatibilidades de los medios probatorios con los asuntos que se debaten al interior de los mismos, lo que constituye una clara manifestación del principio de libertad probatoria, consagrado en el artículo 165 del Código General del Proceso, que resulta aplicable en materia de lo contencioso administrativo, en virtud de la remisión normativa del artículo 211 del CPACA. (...). Se subraya con fundamento en el anterior precepto la libertad con la que cuenta el juez para decretar los citados medios probatorios, que son desarrollados en detalle por las normas adjetivas, pero también cualesquiera otros que estime le pueden resultar útiles para la formación del convencimiento, esto es, para lograr la mejor comprensión de los hechos sobre los que versa la controversia, el esclarecimiento de los mismos a fin de adoptar decisiones justas y que se armonicen en la mejor medida posible con los valores, principios y normas que conforman el ordenamiento jurídico. Así las cosas, el operador judicial dependiendo de las particularidades de cada caso, es a quien le corresponde establecer cuál medio de prueba resulta útil, necesario, conducente y pertinente para probar o desvirtuar los enunciados fácticos realizados por las partes, motivo por el cual no se comparte la apreciación del Ministerio Público, que de antemano, de manera abstracta y general, afirma que el interrogatorio de parte y la confesión pueden resultar incompatibles con el medio de control de nulidad electoral. (...). [C]oncuierda la Sala con la afirmación consistente en que el proceso de nulidad electoral se lleva a cabo un juicio objetivo de legalidad, en el que se confronta el acto de designación con el ordenamiento jurídico, sin que sea necesario constatar circunstancias subjetivas, como la culpabilidad, para adoptar la decisión correspondiente, pues tal aspecto debe verificarse frente a otros mecanismos de control como la pérdida de





investidura y la pérdida del cargo. Empero, no se comparte que por dicha circunstancia de entrada deban descartarse los señalados medios de prueba, pues dependiendo de las particularidades del asunto *sub examine*, a través de los mismos pueden esclarecerse la configuración o no de circunstancias de hecho y de derecho que la ley define como causales de nulidad electoral. (...). Por lo tanto, son las características de los casos sometidos a consideración del juez, en los que juega un papel relevante la actividad probatoria de las partes, los elementos de juicio con los que se cuenta al momento de adoptar la decisión, los hechos que no son objeto de discusión y sobre los que existe controversia, la posibilidad o imposibilidad de recaudar información mediante determinado medio de prueba, entre otras circunstancias, las que el operador judicial debe evaluar para decretar o no un prueba, por lo que sería incorrecto plantear, como al parecer lo pretende el Ministerio Público, que de antemano, en un plano general y abstracto se determine la pertinencia del interrogatorio de parte y la confesión en los procesos de nulidad electoral, máxime cuando el legislador consagró el principio de libertad probatoria, en aras de que el juez establezca en la medida de lo posible la verdad de los hechos y con fundamento en los mismos adopte la decisión que en derecho corresponda, principio cuya aplicación es totalmente compatible con el trámite de nulidad electoral, de allí que no se comparta que en éste no tienen cabida el interrogatorio de parte y la confesión, pues se insiste, en virtud de los mismos en un caso concreto, podrían establecerse objetivamente, elementos de las causales de nulidad frente a los actos de designación. (...). Aunque resulta válida la preocupación del Ministerio Público por garantizar la espontaneidad de los testimonios en el marco de la celebración de las audiencias virtuales, posibilidad que en la actualidad se ha impuesto debido a los desafíos que ha planteado la pandemia por Covid-19 para la administración de justicia, como lo revelan la normatividad recientemente proferida para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, la Sala no puede imponer a través del presente pronunciamiento alguna de las alternativas arriba señaladas, pues ambas están amparadas por el ordenamiento jurídico, con lo cual el legislador dejó en criterio del juez instructor del caso en concreto, funcionario que tiene conocimiento pormenorizado de la controversia judicial, la responsabilidad de adoptar la decisión que estime más conveniente para el desarrollo adecuado de la diligencia, la protección de los derechos de las partes y la finalización del proceso, dada su condición de director de éste (art. 42 del CGP). Finalmente, advierte la Sala que le asiste razón a la agente del Ministerio Público al señalar en su intervención, que de la revisión de las normas procesales atinentes al interrogatorio de parte y los testimonios, no se advierte disposición alguna que imponga a las partes que serán interrogadas, que no pueden escuchar las declaraciones de quienes les precedan, pues tal exigencia sólo se predica de los testigos según el artículo 220 del CGP. Empero, se estima que dicha situación no constituye una irregularidad que afecte la validez de las pruebas practicadas, comoquiera que durante la diligencia compareció el apoderado judicial del señor Nemesio Raúl Roys Garzón, a través del cual éste ejerció en todo momento su derecho de contradicción frente a los testimonios practicados, objetando preguntas, interrogando y contrainterrogando a los deponentes, como puede corroborarse en el video que contiene los pormenores de la audiencia. (...). Al analizar individualmente las pruebas (...), no se desprende más allá de cualquier duda razonable, de manera evidente, de bulto, como corresponde en estos casos y lo ha destacado la jurisprudencia de la corporación, un acto de apoyo manifiesto por parte del demandado a la candidatura del señor Cujia Mendoza. (...). En este punto vale la pena destacar, como lo ha hecho en anteriores oportunidades esta Sección, que de la simple presencia de un candidato en la actividad de otro, no puede inferirse que el primero está acompañando al segundo, en especial durante la época de campaña, en la que en un mismo lugar y de forma simultánea pueden





adelantarse varias actividades proselitistas, en un contexto en el que es frecuente que los aspirantes a los cargos de elección popular compartan algunos escenarios para difundir sus programas de gobierno, desarrollen debates, entre otras actividades, a partir de las cuales sería precipitado concluir que la mera asistencia de los candidatos es una clara manifestación de apoyo. (...). Por lo tanto, a partir de las pruebas que el demandante aduce para acreditar la existencia de una manifestación de apoyo en la actividad del 18 de octubre de 2019, y su confrontación con los demás elementos de juicio, no puede concluirse la existencia de un acto de respaldo por parte del demandado a la candidatura del señor Gerardo Cujia Mendoza. (...). Finalmente, el actor hace alusión a la participación del demandado el 3 de agosto de 2019, en un evento denominado “Ruta de la Lealtad” convocado por el señor Gerardo Abel Cujia Mendoza, para dar apertura a su campaña. (...). De las pruebas (...) llama la atención el último de los videos, (...), en lo que se refiere a las declaraciones de los ciudadanos antes señalados permite comprender sin dificultad alguna su contenido, sin que advierta alteración en sus palabras o recortes que impidan comprender el sentido de las mismas, declaraciones que como se desprende de los demás elementos probatorios, fueron efectuadas durante el acto de apertura de la candidatura del señor Gerardo Cujia Mendoza el 3 de agosto de 2019, como se corroboró durante la audiencia de pruebas celebrada dentro del expediente de la referencia, razón por la cual se reitera, el mencionado documento está amparado por la presunción de autenticidad que no fue desvirtuada por la parte demandada, por lo que puede ser valorado sin inconveniente a la luz de las reglas de la sana crítica. (...). A juicio de la Sala, a partir de las declaraciones de los ciudadanos antes señalados durante la audiencia de pruebas se encuentra acreditado que el señor Cujia Mendoza en la contienda electoral manifestó su apoyo a la candidatura a la Gobernación del señor Nemesio Raúl Roys Garzón, por lo que resultaba lógico que éste último expresara su agradecimiento con el respaldo recibido, e incluso, que tal manifestación en principio hiciera parte de la cordialidad y las buenas maneras que deben caracterizar las campañas electorales, a pesar de que varios candidatos y colectividades compitan por obtener la mayoría de votos a fin de acceder a los cargos de elección popular. Sin embargo, entrándose de las reglas que deben atender los candidatos durante la jornada de campaña electoral, es claro que las expresiones de agradecimiento y los actos de cordialidad entre los candidatos de distintas organizaciones políticas tienen como límite las exigencias establecidas en la Constitución y en la Ley, entre las cuales se encuentra no incurrir en alguna de las modalidades de doble militancia (...), respecto de las cuales no se ha establecido ninguna excepción. (...). En criterio de la Sala, no resulta plausible del análisis de la referida manifestación, inferir que única y exclusivamente se refiere al apoyo que recibió el demandado en su aspiración electoral, porque aún aceptando en gracia de discusión que a partir de la expresión “agradecido con el pueblo de Uribia por este gran recibimiento”, el señor Roys Garzón se refirió al respaldo que él había recibido, no puede omitirse que a tal afirmación le sigue “de este apoyo para sacar a Gerardo como alcalde de Uribia”, que de pretermirse cambiaría totalmente el sentido de la oración, inclusive, implicaría un análisis parcializado y erróneo de la misma. En ese orden de ideas, al estudiar de manera integral la oración “agradecido con el pueblo de Uribia por este gran recibimiento, de este apoyo para sacar a Gerardo como alcalde de Uribia”, se evidencia que no se hace alusión a la aspiración del demandado como candidato a la Gobernación de La Guajira, sino a la candidatura del señor Gerardo Cujia a la alcaldía del señalado municipio, por lo que a dicha aseveración bajo las reglas de lógica y la sana crítica no puede dársele el entendimiento consistente en que única y exclusivamente constituye una expresión de agradecimiento con el pueblo de Uribia por respaldo concedido a fin de que el señor Roys Garzón fuera elegido gobernador de La Guajira, toda vez





que cuando se hizo alusión a “este apoyo”, se hizo mención al propósito de “sacar a Gerardo como alcalde de Uribia”. En suma, no resulta aceptable interpretar que con la manifestación “agradecido con el pueblo de Uribia por este gran recibimiento, de este apoyo para sacar a Gerardo como alcalde de Uribia”, en realidad se quiso indicar agradecido con el pueblo de Uribia por el apoyo que me brinda para ser gobernador de La Guajira, pues esta segunda lectura cambiaría totalmente el sentido de la oración que fue realizada, de las palabras empleadas, respecto de las cuales tampoco puede perderse de vista que fueron pronunciadas en el evento que dio apertura a la campaña electoral del candidato del Partido Liberal a la alcaldía del mencionado municipio. Desde luego, no desconoce la Sala que después de dicha manifestación de agradecimiento, el demandado hizo referencia a Uribia como “una tierra que merece todo el trabajo, todo el esfuerzo, todo el empeño” y a su intención de ser gobernador de La Guajira para adelantar en el municipio “los programas sociales que tanto se necesita”, empero la alusión que se hizo a estos aspectos, tampoco tiene el alcance de entender que con la afirmación “agradecido con el pueblo de Uribia por este gran recibimiento, de este apoyo para sacar a Gerardo como alcalde de Uribia”, en realidad se quiso indicar agradecido con el pueblo de Uribia por el apoyo que me brinda para ser gobernador, pues se insiste, a la expresión de agradecimiento inmediatamente le sigue el apoyo que se ha brindado para sacar adelante la aspiración del candidato del Partido Liberal, al que se hizo alusión de manera expresa e inequívoca, circunstancia que no puede obviarse aunque el demandado y el señor Cujia Mendoza durante la audiencia de pruebas hayan hecho énfasis en que lo aseverado por el primero única y exclusivamente tiene relación con la candidatura del señor Nemesio Raúl Roys Garzón a la Gobernación. Descartada por las razones expuestas que la referida manifestación se refiere al apoyo que recibió el demandado en su aspiración electoral, corresponde establecer si de ella se infiere como lo afirma el demandante, una declaración de apoyo a la aspiración electoral del señor Gerardo Cujia Mendoza. Para tal efecto, lo primero que se destaca de la afirmación objeto de estudio, es que el demandado expresó su agradecimiento, ante lo cual surgen las siguientes preguntas: (I) qué motivó la acción de dar gracias y (II) quiénes son los destinatarios de dicha acción, interrogantes frente a los cuales la misma alocución indica (I) “con el pueblo de Uribia” (II) “por este gran recibimiento, de este apoyo para sacar a Gerardo como alcalde de Uribia”, declaración que, en ningún momento debe perderse de vista, se realizó en un evento al que asistió un número significativo de personas que acompañaron al candidato del Partido Liberal para la mencionada alcaldía. Por lo tanto, del sentido lógico y obvio de la aludida manifestación puede inferirse que el demandado expresó su agradecimiento a un número significativo de habitantes de Uribia, por el apoyo que le estaban brindado al señor Gerardo Cujia Mendoza en su aspiración electoral, de manera tal que el apoyo a que hace alusión proviene del electorado que comulgó y acompañó la apertura de la mencionada candidatura. (...). A juicio de la Sala la respuesta a la anterior cuestión es afirmativa, porque de la señalada afirmación el demandado en un evento que tenía como objetivo central dar apertura a la aspiración electoral del señor Cujia Mendoza, le dio las gracias a todos aquellos que querían contribuir a que fuera elegido burgomaestre, sumándose de esta manera a dicha intención, esto es, a “sacar a Gerardo como alcalde de Uribia”, palabras que estuvieron precedidas de su presencia en la mencionada actividad, en la que a la vista de un número significativo de personas compartió tarima y caminó al lado del candidato del Partido Liberal, como lo revelan las demás fotos y videos, de manera tal que con la referida alocución el señor Nemesio Raúl Roys Garzón, en su condición de candidato a la gobernación de La Guajira, ante la ciudadanía que lo escuchó (cuando hizo la declaración o la que tuvo acceso al video publicado en redes sociales) terminó alineándose con el propósito de quienes acudieron a dicha actividad para respaldar la candidatura del





señor Cujia Mendoza. (...). Con lo anterior no se desconoce que en la actividad de apertura de la campaña electoral del señor Gerardo Cujia Mendoza se le haya podido expresar apoyo al señor Nemesio Raúl Roys Garzón, ni que éste estuviera agradecido por tal circunstancia y correspondiera tal gesto con su presencia y participación en el evento; empero, como líneas atrás se indicó, ello no le exoneraba del deber de respetar las reglas de la campaña electoral, como la prohibición de doble militancia, en especial cuando para la alcaldía de Uribia el Partido Conservador Colombiano, en el que milita el demandado, inscribió la candidatura del señor Bonifacio Henríquez Palmar, por lo que las señaladas palabras de agradecimiento no favorecían a éste, sino a uno de sus contendientes, el perteneciente al Partido Liberal Colombiano, al que acompañó en la apertura de su campaña y respecto del cual a viva voz indicó estar agradecido por el apoyo para “sacar a Gerardo como alcalde de Uribia”. Es que la participación del demandado en el referido evento y particularmente las palabras de gratitud para quienes respaldaron al señor Cujia Mendoza, terminaron materializando ante el electorado una manifestación apoyo a la aspiración de éste último, mostraron complacencia, satisfacción, acuerdo con el objetivo de que aquél fuera elegido alcalde, aunque para tal cargo sólo una persona podía lograr tal fin, y más relevante aún, aunque en dicha carrera el Partido Conservador, al que le debe fidelidad el demandado, tenía su aspirante, hecho que exigía del señor Nemesio Raúl Roys Garzón ser prudente e imparcial en su trato con las demás candidaturas, inclusive, con las que lo apoyaban, pues se insiste, ni legal ni constitucionalmente constituye una excepción a la prohibición de doble militancia, que una vez se recibe un respaldo político, sin limitación alguna puede corresponderse de la misma forma, pues esa lógica proselitista rompe la disciplina de partido y hace más confuso para el electorado identificar la ideología de los aspirantes a los cargos de elección popular, pues en este caso en una maniobra para lograr el triunfo el demandado del Partido Conservador estaba agradecido por el apoyo ciudadano al aspirante del Partido Liberal a la Alcaldía de Uribia, entidad territorial para la cual la primera colectividad tenía su candidato, el señor Bonifacio Henríquez Palmar. Lo anterior es de la mayor importancia, en tanto el agradecimiento otorgado por el demandado fue a los ciudadanos en general; es decir, este no recayó en la gratitud a quien lo acoge en su campaña sino que se dirigió a quienes los seguían en la contienda, y fue por el apoyo que éstos le brindaron al señor Cujia Mendoza, actuación que hace pensar al colectivo que quien fungiría como gobernador respaldaba la candidatura de quien lo acogió en sus huestes, situación que excede el marco de la cordialidad para devenir en prohibida. Bajo ese entendimiento, de la expresión “agradecido con el pueblo de Uribia por este gran recibimiento, de este apoyo para sacar a Gerardo como alcalde de Uribia”, no puede advertirse algo distinto a una clara e inequívoca manifestación de apoyo en favor de este último por parte del demandado, de la que necesariamente se desprende que se alineó con el deseo que tenían varios ciudadanos de que el candidato Cujia Mendoza saliera victorioso en el certamen electoral, aunque el señor Nemesio Raúl Roys Garzón se empeñe en indicar que de ella sólo se desprende que dio las gracias a quienes estaban apoyando su candidatura. Se desprende de ello, una forma de falseamiento de la representación política del candidato a la Alcaldía de Uribia, pues quien lo apoyó pertenecía a una coalición donde no tenía asiento el partido Liberal, conducta que debilita el sistema de partidos, perjudica la gobernabilidad y deteriora la cultura político democrática. (...). No se trata de catalogar como traición política o mirar con sospecha las buenas maneras, los elogios, la cercanía o la proximidad que válidamente puede existir entre candidatos de distintos partidos; tampoco de fomentar durante el debate electoral una lógica de violencia o total oposición entre las distintas alternativas, sino de subrayar el respeto de las reglas de la contienda electoral, en virtud de las cuales los candidatos no deben caer en conductas que





traspasen la barrera de la lealtad frente a su partido. Lo que se desprende de la prohibición de la doble militancia es la representación de una línea de comportamiento diáfano, que coadyuve al proceso de la formación de la voluntad política del elector, el fortalecimiento de la democracia y la disciplina partidista, todo con el propósito de brindar condiciones mínimas de coherencia, transparencia y honestidad en la carrera por obtener el apoyo ciudadano, que deben ser garantizadas con absoluta convicción por los particulares y las autoridades. En conclusión, a juicio de la Sala se encuentra acreditado que el demandado el 3 de agosto de 2019, durante la apertura de la campaña del señor Gerardo Abel Cujia Mendoza, candidato del Partido Liberal a la alcaldía de Uribia, con su participación y la señalada manifestación, apoyó la aspiración electoral de aquél. (...). A juicio de Sala, de la (...) prueba [del presunto apoyo del demandado a la candidatura del señor Euclides Manuel Redondo Peralta a la alcaldía de Riohacha] sólo se desprende la participación conjunta de los referidos candidatos en la comuna 8 de Riohacha, respecto de la cual es el señor Euclides Manuel Redondo Peralta en su cuenta de twitter, quien manifiesta que acompañó “al próximo Gobernador de la Guajira”@NemesioRoys”, sin que pueda desprenderse por parte del demandado alguna manifestación o acto inequívoco de apoyo a la candidatura del señor Redondo Peralta. (...). Por lo tanto, a partir de las pruebas (...), y su confrontación con los demás elementos de juicio, no puede concluirse la existencia de un acto de respaldo por parte del demandado a la candidatura del señor Euclides Manuel Redondo Peralta [a la Alcaldía de Riohacha]. (...). A juicio de la Sala, de los (...) elementos de juicio salta a la vista la existencia de actos claros e inequívocos de apoyo por parte del señor Euclides Manuel Redondo Peralta, a la candidatura del demandado, como puede apreciarse en los mensajes y en el video que publicó en su cuenta de twitter y lo ratificó en el testimonio que rindió en el presente trámite, reiterando que fue él quien buscó al demandado, quien se adhirió a su candidatura y lo invitó a algunas actividades, sin que el señor Roys Garzón correspondiera tal respaldo apoyando su candidatura a la Alcaldía de Riohacha. (...). No obstante las anteriores circunstancias, de las que se desprende que la firma y presentación del (...) pacto [por la transformación Riohacha] constituyeron manifestaciones de apoyo del señor Redondo al demandado, considera la Sala que de las mismas también se coligen manifestaciones públicas de respaldo del señor Roys Garzón al candidato del Partido de Reivindicación Étnica por el municipio de Riohacha. (...). En efecto, aunque los mencionados ciudadanos y los terceros impugnadores de la demanda de manera reiterada indicaron que el pacto en mención fue una simple muestra de apoyo del señor Euclides Manuel Redondo al demandado y la aceptación por parte de éste de la adhesión a su candidatura, el referido documento va más allá, esto es, no es la mera aquiescencia de un candidato con el programa de gobierno de otro, sino una propuesta de trabajo construida a dos manos, en la que los firmantes asumieron ante electorado compromisos puntales en el evento que ambos, no sólo uno de ellos, fueran elegidos, con lo cual se insiste, salta a la vista el propósito de obtener votos para las dos candidaturas, no sólo para una de ellas como lo quieren hacer ver. (...). Por lo tanto, cuando los candidatos exponen ante la ciudadanía aspectos concretos de las acciones que emprenderían en el caso de ser elegidos, están dando a conocer parte de sus programas de gobierno, asuntos de la esencia de sus candidaturas, por lo que el referido pacto no constituyó un documento sin valor en la contienda electoral, todo lo contrario, dio cuenta de la construcción conjunta de propuestas para convencer al electorado, que fueron diseñadas y presentadas de manera mancomunada por aspirantes de diferentes colectividades políticas del nivel municipal y departamental. (...). Todo esto para subrayar, que no resulta acertado predicar que el pacto por la transformación por Riohacha suscrito por el demandado y el señor Euclides Manuel Redondo Peralta constituye un mero documento sin transcendencia en la carrera por obtener el





respaldo para ser elegidos gobernador de La Guajira y alcalde de la mencionada ciudad. (...). Así la cosas, al elaborar, firmar y presentar el demandado el referido pacto [por la transformación Riohacha] con un candidato diferente al de su colectividad, emana claro la intención de obtener para los dos el respaldo ciudadano, y por tanto, de apoyarse mutuamente en su aspiración electoral, desconociendo el señor Roys Garzón que en su intención de manifestar respaldo a alguna candidatura, tenía un deber de lealtad con su colectividad, que inscribió su propio candidato para la Alcaldía de Riohacha, con quien tenía la posibilidad de trabajar de la mano para elaborar su futuro plan de desarrollo y así mostrarlo ante la comunidad y no, suscribir documentos relacionados con los acuerdos programáticos con candidatos ajenos a su agrupación. En conclusión, a juicio de la Sala se encuentra acreditado que el demandado con la suscripción y presentación del “Pacto por la Transformación de Riohacha, entre Euclides “Quille” Redondo” y Nemesio Roys Garzón”, apoyó la candidatura del primero a la alcaldía del señalado municipio.

NOTA DE RELATORÍA: Respecto de un caso de doble militancia, en el que también se aportaron a través de mensajes de datos disponibles en redes sociales, fotografías y videos para acreditar la presunta configuración de la prohibición, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 3 de diciembre de 2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2020-00016-00 y 11001-03-28-000-2020-00017-00. En cuanto a que en el proceso de nulidad electoral se lleva a cabo un juicio objetivo de legalidad, en el que se confronta el acto de designación con el ordenamiento jurídico, sin que sea necesario constatar circunstancias subjetivas, como la culpabilidad, para adoptar la decisión correspondiente, consultar: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 27 de septiembre de 2016, M.P. Alberto Yepes Barreiro, Rad. (SU) 11001-03-15-000- 2014-03886-00; Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 1 de diciembre de 2016, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 50001-23-33-000-2015-00006-01; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 18 de febrero de 2021, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 05001-23-33-000-2019-02852-02. Sobre las prácticas corruptas y antidemocráticas de candidatos que han sido consideradas por la jurisprudencia de la Sección como causal de nulidad por infracción directa de la ley, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 16 mayo de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2018-00084-00. En cuanto a que un video que se encuentre editado no conduce a predicar su falsedad, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 31 de octubre de 2018, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2018-00032-00. Sobre la democracia participativa y representativa, consultar: Corte Constitucional en sentencia C-179 de 12 de marzo de 2002, M.P: Marco Gerardo Monroy Cabra. Respecto del voto programático, consultar: Corte Constitucional, sentencia C- 011 del 21 de enero de 1994, M.P: Alejandro Martínez Caballero.

DOBLE MILITANCIA POLÍTICA – Acreditación de los elementos que configuran su prohibición en la modalidad de apoyo

[L]a modalidad de doble militancia atribuida en este caso, está consagrada en el inciso 2º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011. (...). Por manera que, corresponde ahora a la Sala determinar si en el caso concreto se encuentran acreditados los elementos enunciados. (...). En cuanto al sujeto activo, está acreditado dentro del presente trámite que el demandado aspiró a la dignidad de gobernador de La Guajira, registrando en el formulario correspondiente su pertenencia al Partido Conservador Colombiano y además, las colectividades que de manera coaligada respaldaron su candidatura, (...), motivo por el cual, al señor





Nemesio Raúl Roys Garzón en su condición de aspirante a un cargo de elección popular le era exigible no incurrir en la referida causal de inelegibilidad. Frente a la conducta prohibitiva, consistente en apoyar a un candidato distinto al inscrito por la organización política a la que se encuentre afiliado, se tiene (...), que éste en primera medida se debe a la organización política en la que milita y luego a las colectividades que apoyan su candidatura por coalición o adhesión, por ello, en su intención de manifestar apoyo a otros candidatos, (I) lo debe hacer en primer lugar, en favor de los que pertenecen a la colectividad en la que se encuentra afiliado, y (II) en caso de que su partido para un cargo específico no haya inscrito o respaldado a algún aspirante, lo puede hacer en favor de los candidatos que hacen parte de la coalición o los que militan en las colectividades que adhirieron o apoyaron su campaña (la del candidato de coalición), (III) sin establecer entre unos u otros algún grado de preferencia y, (IV) siempre y cuando haya sido dejado libre para brindar ese apoyo por parte de la colectividad de origen. (...). En este punto vale la pena aclarar, que sin perjuicio de la forma respetuosa y constructiva en la que se deben llevar a cabo las campañas electorales y el hecho de que las coaliciones y adhesiones políticas pueden propiciar que aspirantes de distintas orillas en lugar de actuar como adversario se esfuercen por encontrar puntos común, en el desarrollo de dicha dinámica los candidatos deben ser especialmente cuidadosos en el sometimiento a la ideología y disciplina del partido, a la necesidad de actuar como un colectivo, atendiendo los lineamientos de éste y obrando con lealtad y transparencia frente a sus copartidarios; pues tales exigencias además de brindar un escenario idóneo para la contienda electoral, propician que el electorado identifique fácilmente las distintas opciones políticas, en lugar de confundirlo para ganar adeptos, a través de conductas proselitistas, que precisamente, dada la realidad del escenario político colombiano, se quieren evitar. Bajo esa perspectiva, aunque en el caso de autos también está acreditado que los candidatos Gerardo Cujia Mendoza y Euclides Manuel Redondo apoyaron la candidatura del demandado a la Gobernación de La Guajira, tal circunstancia no eximía a éste del deber de atender la disciplina de partido, y por consiguiente considerar en sus actuaciones, que la colectividad a la que pertenece para las alcaldías de Uribia y Riohacha tenía candidatos propios, por lo que era respecto de ellos y no de sus contendientes, que podían válidamente realizarse las manifestaciones de apoyo, so pena de incurrir en la prohibición de doble militancia. Sostener lo contrario, significaría predicar que sin restricción alguna los candidatos a cargos de elección popular pueden corresponder con manifestaciones de apoyo el respaldo que recibieron, aunque dicha circunstancia no fue contemplada por el legislador con una excepción a la doble militancia, y por el contrario, podría poner en tela de juicio su efectividad. (...). En este orden de ideas, correspondía al candidato Roys Garzón velar de manera prioritaria por la dignificación de esa relación entre su candidatura de coalición y sus electores. Es a través de esta relación que el Estado puede verificar la efectiva *libertad* del elector al momento de tomar su decisión. No puede desatenderse de la máxima, que solamente la *libertad* del elector es la que garantiza la existencia de la democracia. Si el elector no es libre no puede pregonarse la presencia de un evento democrático. Así las cosas, los actos desplegados por el señor Roys Garzón vulneraron el concepto de democracia moderno, consistente este en la trascendencia y valoración constitucional de los procedimientos previos, concomitantes y posteriores a un proceso de elección; procedimientos donde se resalta de manera especial la verificación de las condiciones de ejercicio de la libertad del elector. (...). Ciertamente, los comportamientos desarrollados por Roys Garzón afectaron la claridad y lealtad – exigidas constitucionalmente- en cabeza de sus electores. Los equívocos, las confusiones, las ambigüedades, las puestas en escena meramente coyunturales e inclusive las indeterminaciones ideológicas que produce la doble militancia, alteran el convencimiento del elector al momento





de la toma de su decisión. La prohibición constitucional de la doble militancia, en la que incurrió Roys Garzón, restó la claridad exigida en su programa político y socavó la lealtad con su elector, en el sentido que la ideología política expresada por la colectividad a la que pertenece, era una y no otra. Sin dudas, este tipo de manifestaciones hacen mella en la confianza democrática que debe tender a salvaguardar el Estado a través de su juez electoral. En consecuencia, el señor Roys Garzón al incurrir en doble militancia, deshonoró el acuerdo tácito que existía con su elector, acuerdo ampliamente protegido por la democracia actual y respaldado en la Constitución. Finalmente, en cuanto el elemento temporal, se constata que las conductas objeto de reproche (...) tuvieron lugar en el mes de agosto de 2019, esto es, después de que el demandado inscribió su candidatura (el 26 de julio de 2019) y antes de las elecciones celebradas el 27 de octubre de la misma anualidad, esto es, en plena campaña electoral. Así las cosas, se encuentran acreditados todos los elementos de la prohibición de doble militancia por parte del demandado.

NOTA DE RELATORÍA: De los elementos que componen la doble militancia en la modalidad de apoyo consagrada en el inciso 2º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011, consultar, entre otras que se citan: Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 4 de agosto de 2016, M.P. Alberto Yepes Barreiro, radicación 63001-23-33-000-2016-00008-01; Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 27 de octubre de 2016, M.P. Rocío Araújo Oñate, radicación 68001-23-33-000-2016-00043-01; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 29 de septiembre de 2016, radicación 730001-23-33-000-2015-00806-01 M.P. Alberto Yepes Barreiro; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 6 de octubre de 2016, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez, radicación 50001-23-33-000-2016-00077-01. Frente a la conducta prohibitiva, consistente en apoyar a un candidato distinto al inscrito por la organización política a la que se encuentre afiliado, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 24 de septiembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2019-00074-00, 11001-03-28-000-2019-00075-00 acumulado; Consejo de Estado, Sección Quinta, fallo del 3 de diciembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 68001-23-33-000-2019-00867-02.

COALICIÓN POLÍTICA – Su conformación no constituye una nueva agrupación política / COALICIÓN POLÍTICA – Carácter vinculante / DOBLE MILITANCIA POLÍTICA – La prohibición recae igualmente en quienes son inscritos a cargos de elección popular mediante acuerdos de coalición

No obstante, el señor Nemesio Raúl Roys Garzón y los terceros impugnadores de la demandada (...), expusieron argumentos de distinto orden para concluir que los candidatos de coalición no pueden incurrir en doble militancia. (...). De un lado, se destacan de las anteriores normas [inciso 2 del artículo 107 de la Constitución Política, y, artículo 2 de la Ley 1475 de 2011] las expresiones los ciudadanos y quienes aspiren a ser elegidos, porque desde luego en las mismas están incluidos los candidatos de coalición, que son ciudadanos militantes de una organización política que con un acuerdo de coalición buscan el apoyo de varias colectividades para ser designados en cargos de elección popular. De otro lado, se subrayan de los referidos preceptos, el mandato de no pertenecer a más de una colectividad política y la prohibición de no apoyar a candidatos distintos a los inscritos por la agrupación al que se encuentre afiliado, porque con fundamento en ellos la organización electoral y esta Corporación como (...), tratándose del candidato de coalición, ha precisado que (I) está afiliado a una sola colectividad política, so pena de desconocer el inciso 2º del artículo 107 Superior, (II) pero que por virtud de la ley (art. 13 de la Ley 130 de 1994 y 29 de la Ley 1475 de 2011) en su





aspiración electoral válidamente es apoyado por varias agrupaciones. En efecto, en atención a dicha distinción, cuando se inscribe la candidatura de un candidato de coalición a través del formulario E-6, en una casilla se debe precisar la colectividad a la que pertenecen, con el fin de que la organización electoral y toda la ciudadanía conozca la agrupación política de origen, en la que militan, a la que se encuentra afiliado, y en otro espacio se deben incluir las colectividades que apoyan su aspiración electoral para el respectivo cargo. Asimismo, tal distinción que ha sido destacada en varias oportunidades por la Sección Quinta del Consejo de Estado, es la que ha permitido considerar en sede de nulidad electoral, que el candidato de coalición en su intención de manifestar apoyo a otros candidatos, (I) lo debe hacer en primer lugar, en favor de los que pertenecen a la colectividad en la que se encuentra afiliado, y (II) en caso de que su partido para un cargo específico no haya inscrito o respaldado a algún aspirante, lo puede hacer en favor de los candidatos que hacen parte de la coalición o los que militan en la colectividades que adhirieron o apoyaron su campaña (la del candidato de coalición), (III) sin establecer entre unos u otros algún grado de preferencia y, (IV) siempre y cuando haya sido dejado libre para brindar ese apoyo por parte de la colectividad de origen. (...). Frente al señalado entendimiento del artículo 29 de la Ley 1475 de 2019, vale la pena de recordar que él, en concordancia con los artículos 28 del mismo estatuto, 108 y 262 de la Constitución Política, señalan que son los partidos políticos, los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos los que inscriben candidatos, en atención a que hacen parte de tales colectividades, cuestión distinta es que éstas efectúen tal inscripción de manera individual o en coalición, sin que respecto de la segunda alternativa la ley o la Constitución le confieran a la concurrencia de voluntades constituirse como una nueva agrupación política con la posibilidad de tener afiliados como ocurre con las que sí son reconocidas como tales por el ordenamiento jurídico, ni tampoco, que en virtud de la coalición el candidato de un partido se desafilie automáticamente del mismo para pasar a una nueva agrupación que es distinta a la suma de organizaciones que contribuyeron a su creación, con el fin de no vulnerar el mandato constitucional [artículo 107]. (...). En ese orden de ideas, cuando el artículo 29 de la Ley 1475 de 2019 señala que el candidato de coalición “será el candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella”, denota su carácter vinculante, lo que significa que para una contienda electoral específica, varias colectividades están respaldando en virtud de un acuerdo de coalición al candidato que pertenece a una de ellas, comprometiéndose de esta manera a no inscribir más aspirantes al cargo correspondiente, so pena que las que se realicen se hagan defraudando el pacto y por ello pueden ser revocadas o en caso de resultar electos declarados nulos los actos de elección, como se desprende del párrafo 2° del artículo 29, en aras de hacer prevalecer el carácter vinculante que tiene el acuerdo y también reiterar la regla general según la cual los partidos y movimientos políticos presentarán listas y candidatos únicos (art. 262 de la C.P.). (...). La Sala insiste en que la distinción de la colectividad de origen de un candidato, esto es, de la cual es militante, respecto de las demás que respaldan su aspiración electoral, fue la que permitió considerar frente a las primeras demandas de nulidad electoral contra candidatos de coalición por la presunta configuración de doble militancia, que éstos al inscribir su candidatura no incurrían en una multifiliación. (...). Por lo tanto, el anterior entendimiento de los artículos 2 y 29 de la Ley 1475 de 2011 no constituye una novedad como lo quiere hacer ver la parte demandada, en especial cuando la jurisprudencia de la Sala frente a los casos en los que se alega la configuración de doble militancia en las que están involucrados candidatos de coalición, no ha señalado que están exentos de incurrir en tal prohibición, por el contrario, de manera enfática ha sostenido que se predica sin distinción respecto de quienes aspiren a ser elegidos en cualquier cargo de elección popular, lo que incluye a





quienes inscriben su candidatura respaldados por varias colectividades políticas, circunstancia que ha posibilitado que contra los mismos se conozcan de fondo demandas de nulidad electoral, respecto de las cuales la Sección Quinta del Consejo de Estado ha negado las pretensiones de las demandas cuando no se acredita la existencia de la doble militancia, pero también anulado las designaciones cuando se demuestra la configuración de ésta. (...). Ahora bien, subraya la Sala que el año pasado dentro de los procesos de nulidad electoral 11001-03-28-000-2019-00074-00, 11001-03-28-000-2019-00075-00 y 68001-23-33-000-2019-00867-02, se dictaron 2 fallos relevantes en los que frente a los candidatos de coalición se explicó con claridad por qué podían incurrir en doble militancia, para lo cual se recurrió a los artículos 107 de la Constitución, 2 y 29 de la Ley 1475 de 2011 y a algunos antecedentes en la materia, por consiguiente, a las fuentes de derecho a partir de las cuales la Sección ha reiterado que (I) en “ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica”; (II) que la referida prohibición se predica sin distinción, respecto de quienes aspiren a ser elegidos en cualquier cargo de elección popular y; (III) que respecto del candidato de coalición puede distinguirse la colectividad de la cual es militante de las demás que respaldan de manera coaligada su aspiración electoral, asumiendo el compromiso de no inscribir más candidatos; reglas que tienen sustento en las normas antes señaladas y que desde su publicación deben ser atendidas por quienes hacen ejercicio del derecho a elegir y ser elegido. Por lo tanto, si bien las providencias dictadas en los procesos antes señalados tienen la virtud de explicar algunos aspectos de la doble militancia tratándose de candidatos de coalición, en estricto sentido no representan la formulación de reglas novedosas, como para considerar que únicamente pueden aplicarse para las futuras elecciones. (...). [E]s necesario precisar, que si bien esta Sala de decisión destacó la existencia de la señalada prohibición en el acuerdo de coalición, también lo es que indicó que tiene como sustento el artículo 2° de la Ley 1475 de 2011, que desarrolla el artículo 107 Superior. Por lo tanto, aún si el pacto no hubiere hecho referencia al deber de fidelidad que tienen los candidatos de elección popular con las colectividades a las que pertenecen, el mismo se seguiría predicando, pues se insiste, tiene como fundamento un mandato constitucional y otro legal. Asimismo, tampoco puede olvidarse como lo ha subrayado esta Sala de decisión, que la exigencia de no incurrir en alguna de las modalidades de la prohibición de doble militancia deviene de la Constitución (art.107) y la ley (arts. 2 y 7 de la Ley 1475 de 2011), por lo que “el único facultado para estructurar las circunstancias especiales que limitan esta figura como causal de inelegibilidad es el legislador”, de manera tal que los pactos de las agrupaciones políticas tendientes a limitar o precisar su alcance carecen de validez. Esto también quiere decir, que la aplicación de la prohibición no depende como al parecer lo quiere dar a entender el tercero impugnador, si la coalición le permitió o no a su candidato apoyar sin restricción a otros que no pertenecen a la colectividad en la que milita. (...). En conclusión, las consideraciones que anteceden reafirman que (I) existen normas que exigen de los candidatos de coalición no incurrir en doble militancia; (II) que partir del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011 no pueden predicarse excepciones a dicha prohibición, como ocurriría al considerar que pertenecen a varias agrupaciones políticas o a ninguna de ellas y; (III) que la Sección Quinta del Consejo de Estado en su jurisprudencia ha precisado los aspectos relevantes frente a la configuración de la señalada causal de inelegibilidad, en casos de candidatos coaliciones. (...). Añádase a lo expuesto, que si bien es cierto que las coaliciones son la verificación del pluralismo político que defiende la Constitución, también es cierto que estas no pueden desconocer el mandato superior de protección de los derechos constitucionales del elector y de la confianza depositada por este en dicho tipo de ligazón política. De allí, el carácter vinculante de la coalición. Entenderse que las





normas de doble militancia no tocan con las coaliciones políticas, es comprender de manera asistemática e incoherente todo el andamiaje de protección constitucional del elector. Teniendo carácter vinculante las coaliciones no pueden ser vistas de manera minimalista. Ciertamente, cuando la coalición política pretende acceder a varios cargos públicos a través de ella misma o por medio de sus partidos componentes, se parte de la base que los programas e ideologías que pregona la ligazón se materializarán al obtener el favor popular. Así las cosas, el elector – como sujeto a proteger cuando de doble militancia se trata - debe observar una univocidad de políticas, programas, apoyos, acompañamientos; que le permitan evidenciar que su elección es o no es la que se ajusta a su interés. Por el contrario, cuando la coalición no es clara ni leal con su elector, produce en éste la dispersión de su interés, lo desestimula a participar, le crea confusión; precisamente todo aquello que pretende evitar una democracia sana y en ejercicio. Democracia, como se ha avizorado atrás, altamente protegida por la Constitución. Mal puede entenderse que la aplicación de estos principios sea flexible o laxo, por el contrario, el verdadero cambio que pretendió resaltar la Constitución de 1991 era la depuración de las costumbres políticas, muchas de las veces vulneradoras de los derechos del elector. De allí, que sobre los candidatos y elegidos recaiga una diligencia extrema en respetar la confianza depositada por el ciudadano. Así las cosas, ninguno de los argumentos expuestos por éstos desvirtúa que el señor Nemesio Raúl Roys Garzón en su aspiración a la Gobernación de La Guajira incurrió en la causal de nulidad de doble militancia en la modalidad de apoyo, consagrada en los artículos 2° de la Ley 1475 de 2011 y 275.8 de la Ley 1437 de 2011.

NOTA DE RELATORÍA: De las actividades del candidato de coalición en su intención de manifestar apoyo a otros candidatos, consultar, entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, fallo del 3 de diciembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 68001-23-33-000-2019-00867-02; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 20 de noviembre de 2015, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2014-00091-00. Sobre el acuerdo de coalición y su carácter vinculante para las diferentes fuerzas políticas y/o ciudadanas coaligadas, al realizar el análisis constitucional del artículo 29 de la Ley 1475 de 2019, consultar: Corte Constitucional, sentencia C-490 sentencia del 23 de junio de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Sobre la distinción de la colectividad de origen de un candidato, de la cual es militante, respecto de las demás que respaldan su aspiración electoral, fue la que permitió considerar frente a las primeras demandas de nulidad electoral contra candidatos de coalición por la presunta configuración de doble militancia, que éstos al inscribir su candidatura no incurren en una multiafiliación, consultar, entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 20 de noviembre de 2015, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, rad. 11001-03-28-000-2014-00091-00; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 12 de noviembre de 2015, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, rad. 11001-03-28-000-2014-00088-00 y 11001-03-28-000-2014-00090-00. Sobre la configuración de doble militancia y que se predica sin distinción respecto de quienes aspiren a ser elegidos en cualquier cargo de elección popular, consultar, entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, fallo del 3 de diciembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 68001-23-33-000-2019-00867-02; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 24 de septiembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2019-00074-00, 11001-03-28-000-2019-00075-00 acumulado. En cuanto a que los pactos de las agrupaciones políticas tendientes a limitar o precisar el alcance de la prohibición de doble militancia carecen de validez, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 10 de diciembre de 2020, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 19001-23-33-003-2019-00368-01.





DOBLE MILITANCIA POLÍTICA – Su configuración frente a un candidato de coalición corresponde a criterios ya reiterados por la Sección que imposibilitan la aplicación de la figura de la jurisprudencia anunciada

Asimismo, tampoco hay lugar a considerar que esta es la primera vez que se aplican a los candidatos de coalición las normas relativas a la prohibición de incurrir en doble militancia, o que esta Corporación nunca ha anulado por la configuración de ésta una elección, pues los criterios alrededor de la misma han sido reiterados en la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado y contruidos a partir de los artículos 107 de la Constitución, 2, 7 y 29 de la Ley 1475 de 2011 y normas concordantes, que han tenido la oportunidad de conocer los ciudadanos que en los pasados comicios aspiraron a ocupar un cargo de elección popular, respecto de quienes sin distinción se ha indicado que pueden incurrir en la referida causal de inelegibilidad. Por lo tanto, no hay lugar en aplicación de la figura de la jurisprudencia anunciada a negar las pretensiones de la demanda, pues se itera, con la presente decisión no se están establecido parámetros novedosos de interpretación sobre la doble militancia, por el contrario, en aplicación de los mismos se advierte la ilegalidad de la elección enjuiciada.

NOTA DE RELATORÍA: En cuanto a que no es esta la primera vez que se aplican a los candidatos de coalición las normas relativas a la prohibición de incurrir en doble militancia, o que esta Corporación nunca ha anulado por la configuración de ésta una elección, pues los criterios alrededor de la misma han sido reiterados en la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado y contruidos a partir de los artículos 107 de la Constitución, 2, 7 y 29 de la Ley 1475 de 2011 y normas concordantes, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, fallo del 3 de diciembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 68001-23-33-000-2019-00867-02.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 107 INCISO 4 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 262 INCISO 5 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 303 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 314 / ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2002 / ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2009 / ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2015 / LEY 1475 DE 2011 – ARTÍCULO 2 INCISO 2 / LEY 1475 DE 2011 – ARTÍCULO 5 / LEY 1475 DE 2011 – ARTÍCULO 7 / LEY 1475 DE 2011 – ARTÍCULO 29 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 275 NUMERAL 8 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO – ARTÍCULO 42 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO – ARTÍCULO 165 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO – ARTÍCULO 220 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO – ARTÍCULO 247 / LEY 130 DE 1994 – ARTÍCULO 9 / LEY 130 DE 1994 – ARTÍCULO 13 / LEY 131 DE 1994 – ARTÍCULO 1 / LEY 131 DE 1994 – ARTÍCULO 3

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá, D.C., primero (1º) de julio de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 11001-03-28-000-2020-00018-00





Actor: ESTEBAN CAMILO MARÍN MALDONADO

Demandado: NEMESIO RAÚL ROYS GARZÓN - GOBERNADOR DE LA GUAJIRA, PERÍODO 2020-2023

Referencia: NULIDAD ELECTORAL - Doble militancia frente a candidatos inscritos en coalición

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Procede la Sala a resolver la demanda de nulidad electoral contra el acto de elección del señor Nemesio Raúl Roys Garzón, como gobernador del departamento de La Guajira, para el período 2020-2023.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

1. El señor Esteban Camilo Marín Maldonado, actuando en nombre propio, radicó demanda en ejercicio del medio de control, consagrado en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, a fin de que se declare la nulidad del acto de elección del señor Nemesio Raúl Roys Garzón, como gobernador del departamento de La Guajira, para el período 2020-2023, el cual consta en el formulario E-26 GOB del 11 de noviembre de 2019.

1.2. Hechos

2. Adujo el accionante, que el 22 de julio de 2019 se firmó el acuerdo de coalición “*Un cambio por La Guajira*”, conformado por los partidos Conservador Colombiano, Cambio Radical, Colombia Renaciente y Social de Unidad Nacional, para inscribir candidato único a la gobernación.

3. Aseveró que el señor Nemesio Raúl Roys Garzón, fue inscrito por la Coalición “*Un cambio por La Guajira*”, como candidato a la mencionada gobernación, tal y como se encuentra demostrado en el formulario E-6 GOB del 26 de julio de 2019.

4. Indicó que el 19 y 26 de julio de 2019 respectivamente, se inscribieron ante la organización electoral como candidatos a la alcaldía del municipio de Uribia los señores Bonifacio Henríquez Palmar por la coalición “*Unidos por la Transformación de Uribia*”, conformada por las agrupaciones políticas MAIS, la U y Conservador Colombiano; y el ciudadano Gerardo Abel Cujia Mendoza por la coalición “*Lealtad por Guajira*”, compuesta por los partidos Liberal, Centro Democrático y AICO.

5. A su vez, manifestó que para la Alcaldía de Riohacha se inscribieron los señores Blas Antonio Quintero Mendoza por el Partido Conservador y Euclides Manuel Redondo Peralta por el PRE.





6. Sostuvo que contrariando la Constitución Política y la ley, el demandado participó, acompañó y apoyó de manera activa en diferentes eventos las campañas de los candidatos Gerardo Abel Cujia Mendoza y Euclides Manuel Redondo Peralta, quienes como se detalló de manera antecedente, fueron avalados por colectividades políticas distintas a las que apoyaron de manera coaligada su candidatura como gobernador.

7. Respecto de la candidatura del señor Gerardo Abel Cujia Mendoza a la Alcaldía de Uribia, señaló que el demandado la apoyó en 3 oportunidades a saber:

- El 3 de agosto de 2019, en un evento denominado “*Ruta de la Lealtad*” convocado por el señor Gerardo Abel Cujia Mendoza, en el que el demandado acompañó a éste.

Agregó que finalizada la “*Ruta de la Lealtad*” y antes de subir a la tarima, el señor Nemesio Raúl Roys Garzón agradeció el apoyo que se le había brindado a la candidatura del señor Gerardo Abel Cujia Mendoza.

- El 27 de septiembre de 2019, el demandado asistió a una caminata con el candidato Cujia ante la presencia de “*miles de simpatizantes*”, que pudieron ver el apoyo que mutuamente se concedían.
- El 18 de octubre de 2019 en el evento de cierre de la campaña del señor Gerardo Cujia, al que asistió el demandado para ratificar su apoyo a éste, como lo muestran varias imágenes en tarima donde se abrazan y levantan los brazos mutuamente.

8. En cuanto a la candidatura del señor Euclides Redondo a la Alcaldía de Riohacha, señaló que el demandado la apoyó en las siguientes oportunidades:

- El 25 de agosto de 2019, los señores Euclides Redondo y Nemesio Raúl Roys Garzón, anunciaron públicamente que firmaron el “*Pacto de Transformación por Riohacha*”, manifestando adicionalmente, que trabajarían de forma mancomunada durante la contienda electoral.
- El 11 de octubre de 2019, los mencionados candidatos conjuntamente visitaron la comuna 8 de Riohacha, donde compartieron sus ideas políticas con los habitantes.

9. Destacó que luego de finalizada la jornada electoral, el 11 de noviembre de 2019 se declaró que el señor Nemesio Raúl Roys Garzón fue elegido como gobernador de La Guajira para el período 2020-2023.

1.3. Concepto de la violación





10. Invocó como normas violadas los artículos 107 Superior, 2° de la Ley 1475 de 2011 y 275.8 de la Ley 1437 de 2011, contentivas de la prohibición de doble militancia.

11. Argumentó, que el demandado incurrió en la anterior prohibición en la modalidad de apoyo, respecto de la cual se configuran los elementos precisados por la Sección Quinta del Consejo de Estado, de la siguiente manera:

I) **Un sujeto activo.** Quienes hayan sido o aspiren a ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular. Condición que ostentó el demandado al inscribirse como candidato a la Gobernación, por la coalición “*Un cambio por La Guajira*”, conformada por los partidos Conservador Colombiano, Cambio Radical, Colombia Renaciente y Social de Unidad Nacional.

II) **Una conducta prohibitiva**, consistente en apoyar a un candidato distinto al inscrito por la organización política a la que se encuentre afiliado el sujeto activo. Situación que se materializó con el apoyo a las candidaturas de las alcaldías de Uribe y Riohacha, de los señores Gerardo Abel Cujia Mendoza y Euclides Manuel Redondo respectivamente, que pertenecen a colectividades políticas distintas¹ a las que de manera coaligada suscribieron el formulario E-6 del demandado a la gobernación de La Guajira.

Lo anterior, sin tener en cuenta que para las referidas alcaldías algunos de los partidos que inscribieron la postulación del señor Nemesio Raúl Roys Garzón, tenían candidatos propios, concretamente, los partidos Conservador y Social de Unidad Nacional que apoyaron al señor Bonifacio Henríquez Palmar para la Alcaldía de Uribe, y el partido Conservador que inscribió al señor Blass Antonio Quintero Mendoza, como aspirante a la Alcaldía de Riohacha.

III) **El elemento temporal**, consistente en que la modalidad de apoyo debe presentarse durante la campaña electoral, como estima ocurrió en el caso de autos.

1.4. Contestación de la demanda

12. El señor Nemesio Raúl Roys Garzón, a través de apoderado, se opuso a la demanda por las razones que a continuación se sintetizan:

13. En cuanto a los hechos, sostuvo que no es cierto ni la parte actora lo acreditó, que el demandado haya apoyado la candidatura de los señores Gerardo Abel Cujia Mendoza y Euclides Manuel Redondo por las alcaldías de Uribe y Riohacha, respectivamente, cuestión distinta es que éstos sí hayan respaldado la aspiración del señor Nemesio Raúl Roys Garzón, conducta que precisó, tampoco está

¹ Se recuerda que como candidato a la alcaldía del municipio de Uribe se inscribió al señor Gerardo Abel Cujia Mendoza por la coalición “*Lealtad por Guajira*”, conformada por los partidos Liberal, Centro Democrático y AICO. Y respecto a la candidatura a la alcaldía de Riohacha, se inscribió al señor Euclides Manuel Redondo Peralta por el PRE.





proscrita por el ordenamiento jurídico, teniendo en cuenta que las colectividades políticas de los mencionados ciudadanos no inscribieron candidatos propios a la referida gobernación, y además, en atención a que el artículo 29 de la Ley 1745 de 2011, permite que un candidato de coalición reciba el apoyo de los partidos y movimientos políticos que aunque no participaron en su conformación, decidieron adherirse a ésta.

14. Argumentó, respecto de las fotografías, videos y capturas de pantalla que relacionó el actor para acreditar el supuesto apoyo que brindó el demandado a los señores Gerardo Abel Cujia Mendoza y Euclides Manuel Redondo, que no se advierte su autenticidad ni inalterabilidad, por lo que a partir de los mismos no puede llegarse a tal conclusión, máxime cuando la jurisprudencia de la Corte Constitucional² y el Consejo de Estado³ ha considerado que la facultad demostrativa de tales elementos de prueba requiere de otros medios de convicción que los soporten, además, de tenerse certeza sobre la persona que los produjo y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que fueron creados, condiciones que estima no se evidencian en el caso de autos.

15. En cuanto al concepto de violación, formuló como primera excepción *“la inexistencia de norma legal que tipifique las conductas descritas por el demandante como constitutivas de doble militancia, para candidatos de coalición”*. Para tal efecto, sostuvo que los preceptos relativos a la doble militancia, en especial la Ley 1475 de 2011, no establecieron que en la mentada prohibición podían incurrir los candidatos de coalición, lo cual no constituye una omisión sino una consecuencia lógica de entender que las colaciones *“flexibilizan al máximo las reglas de organización, funcionamiento y disciplina de los partidos hasta el punto de habilitarlos para brindar su apoyo a un candidato que no es propio”*, e incluso, *“que se rigen en su organización y funcionamiento por las reglas que las mismas colectividades coaligadas, acuerda para tal propósito, que son diferentes a los estatutos de los partidos”*.

16. En ese orden de ideas, entendió que la coalición es una excepción a la prohibición de doble militancia, por lo que la parte accionante incurrió en un error al predicar aquella respecto de la elección del demandado, aunque el mismo *“no es de ninguno de los partidos y movimientos políticos coaligados sino de la coalición, que en este evento se creó para lanzar como único, un candidato a la gobernación y no también, candidatos únicos a las alcaldías. En este orden de ideas, de seguir las absurdas tesis de(l) demandante, como (que) el candidato Nemesio Roys Garzón es originalmente miembro de Partido Conservador y éste tuvo candidatos a varias alcaldías, de haber apoyado a un candidato a una alcaldía distinto al de este partido, así perteneciese a uno de los partidos coaligados, también hubiese incurrido, según el demandante, en doble militancia”*.

17. Como segunda excepción, formuló *“la aplicación del principio de la confianza legítima y la seguridad jurídica, como garantías implícitas del derecho a la buena fe”*. Esto con el fin de solicitar que en el evento de concluirse que el demandado, en su condición de haber sido un candidato de coalición, incurrió en doble militancia, se precise que la decisión correspondiente rige para los próximos comicios. Lo

² Citó las sentencias T-269 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y T-043 de 2020, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

³ No precisó qué pronunciamientos.





anterior, “por tratarse de un caso respecto del cual no existe jurisprudencia pacífica que sea constitutiva de un precedente jurisprudencial a observar, habida cuenta de que hasta ahora nada se ha dicho en relación con los derechos y límites de los partidos y movimientos políticos coaligados y en torno al candidato de la coalición”.

18. Sobre el particular, trajo a coalición la sentencia dictada por la Sección Quinta del Consejo Estado el 2 de abril de 2020 dentro del proceso 11001-03-28-000-2018-00074-00 (acumulado)⁴, a fin de subrayar que en virtud de los principios antes señalados, se estimó que en atención a que era la primera vez que se aplicaba en materia de doble militancia un criterio jurisprudencial, la tesis correspondiente se tendría en cuenta para los siguientes comicios, so pena de que la nueva interpretación desconociera situaciones consolidadas bajo un entendimiento distinto por parte de la comunidad jurídica.

1.5. Intervención de terceros impugnadores de la demanda

1.5.1. Ciudadano Carlos Andrés Ballesteros Serpa

19. Reiteró las razones de hecho y derecho que expuso el demandado para oponerse a las pretensiones de la demanda, inclusive invocó las mismas excepciones de fondo. Adicionalmente, trajo a coalición algunos apartes de la entrevista realizada por la periodista María Isabel Rueda al presidente del Consejo Nacional Electoral, Hernán Penagos, publicada en el periódico “El Tiempo” del 19 de enero de 2020⁵, a fin de resaltar, que existe una evidente falta de claridad de la normativa sobre la configuración de la doble militancia por parte de candidatos de coalición.

1.5.2. Intervención del señor José Manuel Abuchaibe Escolar

20. Sostuvo que las pruebas aportadas por la parte demandante no revelan actos de apoyo por parte del demandado a los candidatos Gerardo Abel Cujia Mendoza y Euclides Manuel Redondo. Afirmó, que simplemente el señor Nemesio Raúl Roys Garzón recibió el apoyo de aquéllos en el marco de una integración programática para trabajar de manera mancomunada por los municipios de Uribia y Riohacha, circunstancia que no constituye doble militancia respecto de la elección controvertida en esta oportunidad.

21. De otro lado, luego de realizar algunas consideraciones sobre la doble militancia teniendo en cuenta la jurisprudencia en la materia, concluyó que existe un vacío normativo en cuanto a la posibilidad que los candidatos de coalición puedan incurrir en la mentada prohibición, como ocurre con el demandado en el caso de autos, por lo que no resulta válido que por las razones expuestas por la parte actora se declare la nulidad de la elección del gobernador de La Guajira.

1.6. Intervención del Consejo Nacional Electoral

⁴ M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

⁵ <https://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/presidente-del-cne-respaldo-multiple-a-candidatos-degenera-politica-453352>





22. Expuso que por los mismos hechos que dieron origen a la presente actuación, se tramitó ante el Consejo Nacional Electoral, por solicitud del señor Abuchaibe Escolar⁶, la petición de revocatoria de la inscripción de la candidatura del señor Nemesio Raúl Roys Garzón, la cual fue negada mediante la Resolución N° 6384 del 22 de octubre de 2019, en la que se indicó que no se advertía la autenticidad e inalterabilidad de las pruebas aportadas para demostrar la presunta existencia de doble militancia, e inclusive, que teniendo las mismas por válidas, no puede advertirse con precisión quién recibe y ofrece los supuestos apoyos. Además, que algunos de los medios de convicción relacionados no fue posible consultarlos.

23. En ese orden de ideas, arguyó que *“existe un acto administrativo previo expedido por el Consejo Nacional Electoral donde se resolvió el problema jurídico que se trae a estudio en el presente proceso, el cual goza de presunción de legalidad que no ha sido desvirtuada y que de igual forma no se demandó dentro del presente trámite”*. Añadió que al igual que ocurrió en sede administrativa, no se advierte que en el proceso de la referencia se acredite que el demandado incurrió en la prohibición de doble militancia.

1.7. Intervención de la Registraduría Nacional del Estado Civil

24. Hizo énfasis en que en materia electoral sólo se encarga de la organización de las elecciones, por lo que no profiere acto alguno que determine cuándo un candidato está inhabilitado o impedido, ni cuándo un voto es válido o no, y por ello no determina si una persona se hace merecedora o no a un cargo de elección popular, pues dicha gestión es implementada según los imperativos constitucionales y legales, por actores independientes y ajenos a la Registraduría Nacional del Estado Civil. Por tal motivo, estimó que, en el caso de autos, en el que se debate la presunta configuración de la causal de nulidad de doble militancia, esto es, un asunto respecto del cual no tiene injerencia, pues la entidad se limita a verificar aspectos formales de la inscripción de la candidatura, *carece de legitimidad en la causa por pasiva*, por lo que solicitó su desvinculación.

1.8. Trámite procesal

1.8.1. Desvinculación de la RNEC

25. Mediante auto del 5 de noviembre de 2020, se declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa, en consideración a que la actuación de la Registraduría Nacional del Estado Civil en la formación del acto objeto de censura es meramente formal, por lo que en cabeza de dicho órgano no reposa la facultad de estudiar la legalidad de una inscripción de la candidatura por la presunta comisión de actos constitutivos de doble militancia, y menos aún, revocarla en el evento que se compruebe que el candidato incurrió en dicha prohibición.

1.8.2. Audiencia inicial

⁶ Que en este proceso judicial actúa como tercero impugnador de la demanda.





26. El 25 de noviembre de 2020, se celebró de manera virtual la audiencia inicial, respecto de la cual en la fijación de litigio, se plantearon los siguientes problemas jurídicos:

“Teniendo en cuenta los hechos, el concepto de la violación, la contestación de la demanda y las intervenciones de los terceros impugnadores de ésta, se estima que el problema jurídico consiste en establecer, si la elección del señor Nemesio Raúl Roys Garzón como gobernador de La Guajira debe o no ser anulada, al haber presuntamente incurrido en la prohibición de doble militancia estatuida en los artículos 107 de la Constitución Política, 2° de la Ley 1475 de 2011 y 275.8 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que, durante la campaña electoral que precedió su designación, supuestamente apoyó, acompañó y/o ayudó a las candidaturas de los señores Gerardo Abel Cujia Mendoza y Euclides Manuel Redondo Peralta, a las alcaldías de Uribia y Riohacha respectivamente.

La resolución del anterior interrogante, requiere que se esclarezcan los siguientes asuntos:

A) Si se encuentra o no acreditado dentro del presente trámite, que el demandado durante a su aspiración a la gobernación, por la coalición “Un cambio por La Guajira”, conformada por los partidos Conservador Colombiano, Cambio Radical, Colombia Renaciente y Social de Unidad Nacional, apoyó, acompañó y/o ayudó a la candidatura del señor Gerardo Abel Cujia Mendoza a la alcaldía de Uribia, quien se postuló por la coalición “Lealtad por Guajira”, compuesta por los partidos Liberal, Centro Democrático y Autoridades Indígenas de Colombia (AICO).

B) Si se encuentra o no acreditado dentro del presente trámite, que el demandado durante su aspiración a la gobernación, por la coalición “Un cambio por La Guajira”, conformada por los partidos Conservador Colombiano, Cambio Radical, Colombia Renaciente y Social de Unidad Nacional, apoyó, acompañó y/o ayudó a la candidatura del señor Euclides Manuel Redondo Peralta a la alcaldía de Riohacha, quien se postuló por el Partido de Reivindicación Étnica (PRE).

C) En caso de que la respuesta a los dos o a alguno de los interrogantes antes señalados sea afirmativa, deberá establecerse si el apoyo otorgado por el señor Nemesio Raúl Roys Garzón durante su aspiración a la gobernación de La Guajira, puede calificarse a la luz del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, la ley y la jurisprudencia, como constitutivo de la prohibición de doble militancia, teniendo en cuenta especialmente, que el demandado inscribió su candidatura por una coalición.

D) De concluirse que el demandado incurrió en doble militancia, si la sentencia que le ponga fin al proceso, debe anular la elección o anunciar que la tesis que desarrolla sólo aplica para las elecciones de carácter popular que se desarrollen con posterioridad”.

27. Por otra parte, se adoptaron 2 tipos decisiones respecto de las pruebas decretadas. De un lado, se ordenó tener como tales los documentos y demás medios probatorios allegados por el demandante, entre los que se encuentran las direcciones electrónicas relacionadas en la demanda y los documentos que allí reposan. Y de otro, se ordenó el suministro de información relativa a la controversia por vía documental, la práctica de dos testimonios y de un interrogatorio de parte, mediante las siguientes órdenes:

- Oficiar a la Dirección del Partido Liberal Colombiano y del Partido de Reivindicación Étnica – PRE, para que, en el término de 3 días, certifiquen si avalaron o no candidato a la gobernación del Departamento de la Guajira en las





elecciones del 27 de octubre de 2019. En caso de ser negativo el anterior planteamiento, si dejaron en libertad a sus afiliados para apoyar a algún candidato o dieron alguna instrucción para que se apoyara alguno y en caso de haber sido así, cuál fue éste.

- Oficiar a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que en el término de 3 días, certifique si los Partidos Liberal Colombiano y de Reivindicación Étnica – PRE, avalaron o no, candidatos a la Gobernación de La Guajira en las elecciones del 27 de octubre de 2019.

- Oficiar a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que, en el término de 3 días, certifique (I) la fecha en que se inscribió la candidatura del señor Gerardo Abel Cujia Mendoza a la Alcaldía de Uribia, (II) cuándo se aceptó la misma y (III) que aporte copia del formulario E-6AL relativo a las anteriores situaciones.

- Oficiar al Consejo Nacional Electoral, para que en el término de 3 días, remita el informe de gastos de campaña del año 2019 de los señores Gerardo Abel Cujia Mendoza, Euclides Manuel Redondo Peralta y Nemesio Raúl Roys Garzón, en el que se detalle las fechas exactas en que se desarrollaron actividades de carácter público.

- Oficiar a los señores Euclides Manuel Redondo y Nemesio Raúl Roys Garzón, para que alleguen al presente trámite copia del documento denominado “*PACTO POR LA TRANSFORMACIÓN DE RIOHACHA ENTRE EUCLIDES “QUILLE” REDONDO Y NEMESIO RAÚL ROYS GARZÓN*”, que el primero en su cuenta de Twitter manifestó, suscribieron el 24 de agosto de 2019, y respecto del cual subió algunas fotografías, como puede apreciarse en el siguiente enlace, suministrado por la parte demandante:
<https://twitter.com/quilleredondop/status/1165970726630940672?s=08>

- Citar a interrogatorio de parte al gobernador de La Guajira, el señor Nemesio Raúl Roys Garzón, para que se pronuncie sobre las circunstancias de hecho y los elementos probatorios que la parte actora pretende hacer valer, relativos al supuesto apoyo que brindó a las candidaturas a las alcaldías de Uribia y Riohacha, de los señores Gerardo Abel Cujia Mendoza y Euclides Manuel Redondo Peralta, respectivamente.

- Citar a los señores Gerardo Abel Cujia Mendoza y Euclides Manuel Redondo Peralta, para que rindan testimonio, sobre las circunstancias de hecho y los elementos probatorios que invoca el demandante, respecto al presunto apoyo que recibieron por parte del señor Nemesio Raúl Roys Garzón, en la aspiración que tenían de ser elegidos alcaldes de Uribia y Riohacha, respectivamente, para el período 2020-2023.

1.8.3. Audiencia de pruebas





28. El 9 de diciembre de 2020 se celebró la audiencia de pruebas, en la que se tuvieron como tales los documentos aportados en cumplimiento de los requerimientos antes señalados.

29. Asimismo se destacó, respecto de las pruebas incorporadas en la audiencia inicial, que no se efectuó alguna tacha de falsedad en las oportunidades correspondientes, esto es, al contestar la demanda y en la audiencia que ordenó su incorporación (art. 269 del CGP), en los términos del artículo 270 de la Ley 1564 de 2012, aplicable al proceso de nulidad electoral según los artículos 296 y 306 de la Ley 1437 de 2011, esto es, (I) señalando en qué consiste la falsedad y (II) pidiendo las pruebas para su demostración, requisitos indispensables para tal fin.

30. Finalmente, se recibieron los testimonios de los señores Gerardo Abel Cujia Mendoza, Euclides Manuel Redondo Peralta y se surtió el interrogatorio de parte al señor Nemesio Raúl Roys Garzón, quienes se pronunciaron sobre los principales videos y fotografías que aportó la parte demandante para justificar la causal de nulidad alegada.

1.9. Alegatos de conclusión

1.9.1. De la parte demandante

31. Alegó, que aunque la parte demandada cuestionó la autenticidad de los documentos que respaldan las pretensiones formuladas, no los tachó de falsos en la oportunidad y en la forma legalmente establecidas, por lo tanto, se presumen auténticos, como se desprende de los artículos 243, 244 y 269 del Código General del Proceso.

32. Reiteró las consideraciones de hecho y derecho expuestas en el libelo genitor, sobre la configuración de la causal de nulidad invocada. En cuanto al presunto apoyo que brindó el demandado a la candidatura del señor Gerardo Abel Cujia Mendoza a la Alcaldía de Uribe, destacó que éste en el testimonio que rindió, reconoció que no recibió apoyo del partido Conservador Colombiano, porque para la mencionada alcaldía tenía candidato propio, el señor Bonifacio Henríquez. Sostuvo el actor, que a pesar de la anterior circunstancia, el señor Nemesio Raúl Roys Garzón (que fue apoyado entre otros por el Partido Conservador), en un acto constitutivo de doble militancia, en el evento de apertura de la candidatura del señor Cujia Mendoza manifestó: *“agradecido con el pueblo de Uribe por este gran recibimiento de este apoyo para sacar a Gerardo como alcalde Uribe”*.

33. Sobre la anterior afirmación, contenida en un video aportado con el escrito introductorio, resaltó *“que ni en la contestación de la demanda como tampoco al momento de ser presentado el video al testigo en aras de constatar las circunstancias de tiempo, modo y lugar (minuto 1:13:47 al 1:17:23 A.P.), se discutió que esa no fuera la voz del señor Roys Garzón o que la grabación estuviese manipulada o alterada, manifestación que en todo caso fue expuesta en un espacio de invitación pública (no se trató de una conversación privada o íntima) y, por consiguiente, estaba abierta la posibilidad de que*





sus consideraciones fueran escuchadas de forma masiva por tratarse de manifestaciones políticas”, y cuyo valor es independiente al material audiovisual que hiciera parte de la publicidad que difundió el equipo de trabajo del señor Gerardo Abel Cujia Mendoza.

34. Frente a la anterior manifestación y a las actividades en las que participó el demandado, destacó que el señor Cujia Mendoza declaró que aquél simplemente acudió a éstas para recibir el apoyo que se le estaba brindado. Ante lo cual el demandante argumentó, que la intervención del señor Nemesio Raúl Roys Garzón *“no puede ser entendida como meros actos de invitación o de “agradecimiento” (...) por el contrario, desde la valoración de la sana crítica se impone concluir que evidencian actuaciones coordinadas y con aquiescencia del actual Gobernador, en escenarios de relevancia pre-electoral como son la apertura de campaña, una caminata para demostrar fuerza política o el cierre de campaña, espacios en los que los potenciales votantes tienen conocimiento de las propuestas, planes de gobierno o alianzas políticas de los aspirantes previo a los comicios correspondientes y, que en el caso concreto, contaron con multitudinaria asistencia según dan cuenta las documentales aportadas”.*

35. En cuanto a los actos de apoyo del demandado a la candidatura del señor Euclides Manuel Redondo Peralta a la Alcaldía de Riohacha, hizo énfasis en que la suscripción y presentación del *“Pacto de Transformación por Riohacha”*, constituyó una clara manifestación de apoyo del señor Nemesio Raúl Roys Garzón a la aspiración política del primero, particularmente, a su programa de gobierno.

36. Agregó, que frente a acuerdos como los antes señalados, se está desconociendo que deben estar encabezados *“por las organizaciones políticas propiamente dichas y no por los candidatos a título personal, puesto que su voluntad no puede ir por encima del ordenamiento jurídico”.* Señaló que el PRE, la organización política que respaldó la candidatura del señor Euclides Manuel Redondo Peralta, con destino al presente proceso aclaró que no avaló a candidato alguno a la Gobernación del departamento de La Guajira en las elecciones del 27 de octubre de 2019; que tampoco dio instrucción de apoyar a alguno de los aspirantes a dicha posición y, además, que las alianzas o acuerdos están única y exclusivamente en cabeza de la junta directiva del partido.

37. Subrayó, que el demandado en el interrogatorio de parte insistió, en que su participación en los eventos destacados en la demanda, tuvo como razón de ser la adhesión que realizaron a su candidatura los señores Gerardo Abel Cujia Mendoza y Euclides Manuel Redondo Peralta, circunstancia que también fue esbozada por éstos en la misma diligencia, y que la parte demandada calificó como válida a luz del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011.

38. Puso de presente esta situación, con el fin de argumentar *“que la tesis planteada por el extremo pasivo y los terceros impugnadores no tiene cabida en el asunto de la referencia comoquiera que las decisiones de apoyo y respaldo que los apoderados supuestamente presentan a título de adhesión no se ajustan al texto que se cita, fundamentalmente porque fueron adoptadas motu proprio (sic) por los candidatos que aquí se identifican más no por los partidos o movimientos políticos de los que son militantes, particularmente, en lo que atañe a los partidos políticos que inscribieron y*





*avaloron la candidatura del demandado en su aspiración por la gobernación de La Guajira y, que al tenor de la disposición citada, son las personas jurídicas llamadas a adoptar este tipo de determinaciones en el orden político electoral*⁷.

39. Añadió, que *“bajo este entendimiento, no se encuentra acreditado en el expediente que el demandado contara con tal autorización o que los partidos que lo avalaron dispusieron o delegaron en él la facultad de determinar los candidatos a los cuales podía brindar su apoyo o que tuviera por adheridos a su campaña; en últimas, se insiste, porque tal voluntad de adhesión deber ser aceptada no por el candidato sino por la organización política a la que pertenece, ya que finalmente lo que se presenta en estos casos es la confluencia de identidades ideológicas o programáticas.”*

1.9.2. De la parte demandada

40. Como lo hizo al contestar la demanda, reiteró que no existe norma de orden legal que establezca que los candidatos de coaliciones pueden incurrir en doble militancia, lo que obedece a que el ordenamiento jurídico al regular aquéllas, partió de reconocer que son una excepción a la organización y disciplina de los partidos políticos, por lo que permitió que se rijan principalmente por las reglas que establezcan las agrupaciones políticas que las conforman, de allí que cuenten con autonomía para definir aspectos como el mecanismo mediante el cual se efectúa la designación del candidato; el programa que va a presentar éste; cómo financiarán la campaña; cómo distribuirán la reposición estatal de los gastos; los sistemas de publicidad y auditoría interna y; cómo conformarán la terna en los casos en que hubiere lugar a reemplazar al elegido.

41. Aseveró que las coaliciones entre partidos y movimientos políticos tienen como propósito *“buscar u obtener apoyos electorales suficientes para que su candidato gane e inclusive brindarlos, si así está pactado en el respectivo acuerdo, así dichos candidatos sean de otros partidos no coaligados”*.

42. Agregó que la *“génesis misma de un acuerdo de coalición implica un relajamiento de las condiciones de organización y disciplina de todos los partidos coaligados, habida cuenta de que aquel se construye para que cada una de ellas y sus directivos apoyen a un candidato que no es el propio sino el de la coalición creada entre ellos, sin ninguna consecuencia de carácter sancionatorio, salvo la prevista para el caso de que se apoye a un candidato distinto”*.

43. Por las anteriores razones estimó que es un contrasentido predicar que los candidatos de coalición incurrir en doble militancia, máxime cuando el artículo 2° de la Ley 1475 de 2011, que consagra la referida prohibición, establece que los sujetos pasivos son entre otros, los candidatos de los partidos, no los candidatos de las coaliciones.

44. Precisó que el artículo 29 *ídem* relativo a las coaliciones políticas, previó como prohibición, que los partidos y movimientos políticos y sus directivos, y los promotores de los grupos significativos de ciudadanos inscribieran o apoyaran candidato distinto al que fue designado por la coalición, señalando como

⁷ En respaldo de su dicho citó la siguiente providencia: Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia de 27 de octubre de 2016, M.P. Rocío Araujo Oñate. Rad. 68001-23-33- 000-2016-00043-01.





consecuencia, la nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al designado en la coalición.

45. Subrayó que la anterior prohibición identificó como sujetos activos, exclusivamente “a los partidos y movimientos políticos, a sus directivos y a los promotores de los grupos significativos de ciudadanos, pero no al candidato de la coalición”. “En estas condiciones, la violación de esta prohibición no tiene efectos punitivos en aquellos sujetos, distintos a los que se pudieran prever disciplinariamente en los estatutos de los partidos coaligados. Por el contrario, sí acarrea la nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que reciba el apoyo, distinto al de la coalición”.

46. Sostuvo que el artículo 29 *ibídem*, “sí establece una consecuencia punitiva para el candidato que recibe el apoyo de aquellos (partidos políticos) en franco desconocimiento del acuerdo de coalición, cual es la nulidad o revocatoria de la inscripción. Aunque aquí habría que aclarar, que no por preverse la misma sanción para los casos de doble militancia, se trate de un caso más de éstos, por la sencilla razón de que el tema de la prohibición de la doble militancia no aplica al ámbito de la conformación y funcionamiento de las coaliciones, dado que éstas son una excepción a dicha prohibición, tal como se ha explicado”.

47. En todo caso reiteró, que en el evento de concluirse que el señor Nemesio Raúl Roys Garzón incurrió en doble militancia, la decisión correspondiente debe constituir jurisprudencia anunciada, “por tratarse de un caso respecto del cual no existe jurisprudencia pacífica que sea constitutiva de un precedente jurisprudencial a observar, habida cuenta de que hasta ahora nada se ha dicho en relación con los derechos y límites de los partidos y movimientos políticos coaligados, los acuerdos de coalición y ámbito de acción del candidato de la coalición de cara a la aplicación del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011”.

48. Asimismo, insistió en que el demandado no apoyó la candidatura de los señores Gerardo Abel Cujia Mendoza y Euclides Manuel Redondo Peralta, en tanto fueron éstos los que apoyaron al primero, teniendo en cuenta que las colectividades políticas de aquéllos no tenían candidato propio a la gobernación de La Guajira y vieron en la aspiración del señor Roys Garzón, la posibilidad de unirse al aspirante para dicha dignidad que más opciones tenía de ser elegido, como en efecto ocurrió, circunstancias que reconocieron los mencionados ciudadanos durante los testimonios que rindieron.

49. Sobre el particular, aseveró que la Sección Quinta del Consejo de Estado en providencia de 20 de agosto de 2020⁸ precisó, que el actuar objeto de sanción se centra en el ofrecimiento de apoyos y no en el recibimiento de respaldos por parte de un candidato.

50. En ese contexto indicó, que el demandado participó en eventos de las candidaturas de los señores Gerardo Abel Cujia Mendoza y Euclides Manuel Redondo Peralta, con el fin de agradecer el apoyo recibido y como corresponde en las campañas electorales buscando el apoyo de potenciales seguidores de los

⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia de 20 de agosto de 2020. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Rad. 11001-03-28-000-2019-00088-00.





candidatos a alcaldías y otras corporaciones, contexto en el cual como lo precisó recientemente la Sala Electoral del Consejo de Estado en providencia del 3 de diciembre de 2020⁹, *“era natural corresponder a los electores cuya adhesión se pretendía–; los abrazos, caminatas, halagos y reconocimientos que van dirigidos a la persona, sin una invitación directa a votar por ella o favorecer sus aspiraciones políticas no pueden tomarse como muestras de deslealtad política que se traduzca en doble militancia por ese solo hecho –pues se estaría obligando en sede judicial al discurso de la rivalidad, enemistad o indiferencia como cartas de salvación para evitar la doble militancia”*.

51. Señaló que bajo tal entendimiento de las jornadas electorales, debe valorarse el material probatorio, y no, de forma descontextualizada como lo hizo el demandante al hacer énfasis en los apartes de una declaración del señor Nemesio Raúl Roys Garzón, contenida en un video editado *“y por ende, sin valor probatorio”*, que *“analizada en contexto refleja la intención más que de apoyar a dicho candidato (el señor Cujia Mendoza), la de conquistar a sus adeptos al agradecer el apoyo que le están dando a alguien que a su vez lo está apoyando, pues tal como lo ha señalado la misma Sección Quinta, el demandado era un candidato a la Gobernación de la Guajira buscando los apoyos provenientes de potenciales seguidores de candidatos a alcaldías y otras corporaciones”*.

52. A la misma conclusión, llegó respecto del pacto que suscribieron el demandado y el señor Euclides Manuel Redondo Peralta, que consideró *“no tiene en su contenido, ni directa ni indirectamente, invitación alguna a votar por el candidato a la Alcaldía de Riohacha (...)surgió de un contexto donde ambos candidatos enriquecen el debate electoral proponiendo programáticamente soluciones para dicha ciudad fundamentados en sus correspondientes planes de desarrollos y los derechos fundamentales, únicamente a condición de que cada uno llegara a las posiciones ejecutivas pretendidas”*.

1.9.3. De los terceros impugnadores de la demanda

1.9.3.1. Carlos Andrés Ballesteros Serpa

53. Manifestó compartir lo expuesto por la parte demandada al oponerse al libelo genitor y en sus alegatos de conclusión, y además, reiteró las razones esgrimidas en su primera intervención como tercero impugnador de la demanda.

54. Agregó, que el acuerdo de coalición para la candidatura del señor Nemesio Raúl Roys Garzón, no estableció alguna restricción para que éste apoyara *“a candidatos a otros cargos de elección popular distintos a alguno de los partidos o movimientos que integran la coalición o del partido o movimiento al que pertenece o milita”*, *“pues en este caso podría darse la discusión acerca de los efectos subsidiarios del acuerdo de coalición ante la inexistencia de norma expresa en el ordenamiento jurídico, argumento principal expuesto por el apoderado del demandado”*.

55. Lo anterior en aras de señalar la importancia de que se haya incluido en la fijación del litigio el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, *“pues resulta totalmente*

⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 3 de diciembre de 2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2020-00016-00 y 11001-03-28-000-2020-00017-00.





relevante confrontar las disposiciones normativas aplicables no sólo en materia de doble militancia, sino aquéllas referidas a las coaliciones”.

56. Como complemento de la petición que hizo el demandante sobre la eventual expedición de una providencia de jurisprudencia anunciada, indicó que la Sección Quinta del Consejo de Estado sólo ha dictado una providencia relacionada con la presunta comisión de doble militancia por parte de candidatos de coalición. Hizo referencia al auto del 30 de enero de 2020¹⁰, para resolver la apelación contra la negativa de la suspensión provisional del acto acusado.

57. Sostuvo que dicha providencia no constituye un antecedente para la resolución del caso de autos, porque en ella la Sección no estudió profundamente las razones por las cuales un candidato de coalición podría o no incurrir en doble militancia. Tampoco hizo referencia a una decisión previa en la materia, y además, fue proferida a inicios del 2020, *“lo cual demuestra que sobre el tema no hay un pronunciamiento judicial que permita ofrecer los instrumentos jurídicos requeridos para que un candidato a un cargo de elección popular uninominal tenga el pleno conocimiento, certeza y claridad que aun siendo candidato de una coalición pueda estar incurso en la causal de doble militancia consagrada en el inciso 2° del artículo 2° de la Ley 1475 de 2011”.*

58. Agregó que en el caso que fue objeto de la providencia del 30 de enero de 2020, el acuerdo de coalición del candidato que resultó elegido, expresamente prohibió que apoyara a otro distinto del *“partido al que pertenece”*, por lo que *“podría darse entonces la discusión acerca de los efectos subsidiarios del acuerdo de coalición ante la inexistencia de norma expresa en el ordenamiento jurídico, por lo que, se insiste, la discusión tiene situaciones específicas que distan del asunto de la referencia”.*

1.9.3.2. José Manuel Abuchaibe Escolar

59. En la misma línea argumentativa del demandado y del tercero impugnador Carlos Andrés Ballesteros Serpa, se pronunció el señor Abuchaibe Escolar, insistiendo que no existe norma que consagre que los candidatos de coalición pueden incurrir en doble militancia.

60. Hizo énfasis en que el señor Nemesio Raúl Roys Garzón no pertenece al Partido Conversador, sino a la coalición denominada “Un cambio por la Guajira”, lo que es totalmente distinto. Arguyó, que *“pensar que a pesar del Acuerdo de coalición NEMESIO ROYS sigue siendo un candidato del Partido Conservador es un exabrupto que rompe con lo dispuesto en la norma sobre acuerdos de coalición”* (art. 29 de la Ley 1475 de 2011).

61. Bajo la misma lógica, afirmó que para *“los elegidos en coalición, el triunfo no puede ser reclamado a nombre de uno de los partidos que la integren, ya que esos casos no hay aval de ningún partido, sino que se inscribe al aspirante con ese documento de apoyo de varias colectividades”.*

¹⁰ Dictado en el proceso 68001-23-33-000-2019-00867-01, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.





62. Subrayó que las normas que establecen restricciones para el acceso a cargos públicos, son de interpretación restrictiva, por lo que no es válido que a partir del artículo 2° de la Ley 1475 de 2011 se afirme que los candidatos de coalición pueden incurrir en doble militancia, aunque este precepto en cuanto a éstos, sólo relaciona a los pertenecientes a partidos y movimientos políticos.

63. Finalmente, solicitó de conformidad con el artículo 271 de la Ley 1437 de 2011, que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, avocara el conocimiento del asunto y dictara sentencia de unificación por importancia jurídica y necesidad de sentar jurisprudencia.

64. Para tal efecto, en síntesis argumentó, que la Sección Quinta del Consejo de Estado “*se viene equivocando en la aplicación del artículo 2° de la ley 1475 de 2011*”, relativo a la doble militancia, al indicar que los candidatos de coalición también pueden incurrir en tal prohibición¹¹, por lo que se requiere un pronunciamiento en la materia, debido al vacío normativo que estima existe.

1.9.4. Consejo Nacional Electoral

65. Sostuvo que, finalizado el trámite procesal y el debate probatorio, “*se concluye que el demandante no cumplió con la carga procesal necesaria para demostrar la presunta doble militancia en la modalidad de apoyo en (que) incurrió el demandado*”, en especial cuando para llegar a tal conclusión, se requiere plena prueba como lo ha precisado la Sección Quinta del Consejo de Estado.

66. Consideró que los elementos probatorios “*dan cuenta de los apoyos que recibió el señor NEMESIO RAUL ROYS GARZÓN en su aspiración a la gobernación del departamento de la Guajira, por parte de distintas vertientes políticas, mas no acreditan que ROYS GARZÓN haya ejecutado actos positivos de apoyo o favorecimiento a candidatos distintos a los de su partido o a los de la coalición que lo inscribió como candidato*”.

67. En concreto manifestó que del “*Pacto de Transformación por Riohacha*”, suscrito por los señores NEMESIO RAUL ROYS GARZÓN y EUCLIDES MANUEL REDONDO PERALTA, en su contenido no se observa un acto positivo de apoyo en cabeza del demandado ROYS GARZÓN para invitar a votar por el candidato a la Alcaldía de Riohacha REDONDO PERALTA, dicho documento solo es indicativo de unos objetivos comunes en beneficio de la ciudad de Riohacha, que los suscribientes se comprometían a realizar en caso de resultar elegidos en sus respectivos cargos”.

68. En cuanto a la declaración del señor Roys Garzón consistente en “*sacar adelante a Gerardo como Alcalde de Uribia*”, argumentó que no se desprende fehacientemente que el demandado esté realizando una invitación concreta a la ciudadanía para votar a favor del referido candidato, pues se percibe que lo que realiza “*es una muestra de agradecimiento con el apoyo que está percibiendo, situación*”.

¹¹ Hizo referencia a los siguientes pronunciamientos: Sentencia del 20 de agosto de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2019-00088-00. Fallo del 24 de septiembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2019-00074-00, 11001-03-28-000-2019-00075-00. Sentencia del 3 de diciembre de 2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2020-00016-00 y 11001-03-28-000-2020-00017-00.





que a voces de la jurisprudencia de la sección quinta¹² no constituye doble militancia en modalidad de apoyo”.

1.10. Concepto del Ministerio Público

69. Solicitó que (I) se declare la nulidad del acto acusado; (II) se unifique el criterio de la Sala sobre la compatibilidad del interrogatorio de parte y la confesión con la naturaleza del proceso de nulidad electoral y; (III) se fijen pautas uniformes para la práctica de la prueba testimonial, en tanto ese medio de convicción en el marco de la virtualidad debe responder a unas reglas que permitan mantener la espontaneidad del testimonio. Lo anterior por las razones que a continuación se sintetizan:

70. Luego de realizar algunas consideraciones sobre la doble militancia y las coaliciones políticas a luz de la ley y la jurisprudencia del Consejo Estado, resaltó que las pruebas que fueron aportadas por la parte demandante, entre las que se destacan fotografías, audios y videos, no fueron tachadas de falsas porque el demandando no explicó en qué consiste la falsedad ni pidió pruebas para su demostración, motivo por el cual los documentos allegados se presumen auténticos de conformidad con el artículo 244 del CGP. De allí que no es de recibo el reproche de la parte demandada, consistente en que el actor debía acreditar la autenticidad e inalterabilidad de los elementos de juicio aportados.

71. Agregó, que recientemente la Sección Quinta precisó los parámetros que deben garantizarse para predicar la validez probatoria de los mensajes de datos¹³, destacando (I) que la información contenida en éstos “sea accesible para su posterior consulta –artículo 6 de la Ley 527 de 1999–; (ii) la identificación del iniciador del mensaje, es decir, quien lo genera –artículo 7 de la Ley 527 de 1999– (y); (iii) la integridad de su contenido, esto es, que no haya sido alterado a partir del momento en que se generó por primera vez en su forma definitiva –artículos 8 y 9 de la Ley 527 de 1999–”.

72. Lo anterior para destacar que de los mensajes de datos allegados “por el actor pueden ser valorados, pues (i) los enlaces permiten acceder de forma directa a las fotografías y videos que coinciden con los aportados; (ii) los enlaces dan cuenta de que los iniciadores de los mensajes de datos son Gerardo Cujía, Nemesio Roys y Euclides Redondo, así como Nayla Rocío Sierra Palacio y Roger Enrique Martínez Vanegas, en cuentas públicas de redes sociales Twitter, Instagram y Facebook y (iii) los mensajes de datos no han sido modificados si se los compara con las fotografías impresas y videos allegados”.

73. A renglón seguido, recordó que en la audiencia de pruebas y de conformidad con el artículo 220 del GCP, con el fin de garantizar la espontaneidad de los testimonios, se solicitó a uno de los testigos que se desconectara temporalmente de la sesión virtual mientras se interrogaba al otro. Aspecto frente al cual el Ministerio Público estimó necesario que la Sección Quinta del Consejo de Estado fije algunas pautas para la práctica de dicha prueba, teniendo en cuenta, por

¹² Sentencia del 3 de diciembre de 2020: “La jurisprudencia de esta Sección ha admitido que los actos de agradecimiento no constituyen doble militancia en su modalidad de apoyo; menos en este caso, en el que se ha acreditado la existencia de respaldos de todo tipo de agrupaciones políticas hacia el demandado”.

¹³ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 3 de diciembre de 2020, expediente: 11001-03-28-000-2020-00016-00 y 11001-03-28-000-2020-00017-00 (acumulados), MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.





ejemplo, que por tratarse de una audiencia pública, los testigos podrían escuchar las declaraciones de los demás a través del canal de acceso para la ciudadanía en general. A manera de ejemplo y con fundamento en el artículo 107.5 del CGP, propone que se restrinja la asistencia de terceros y finalizada aquélla, se dé a conocer lo acontecido a toda la comunidad mediante la difusión del video correspondiente.

74. De otra parte, recordó que la magistrada ponente le solicitó al demandado que se desconectara parcialmente del canal de comunicación, mientras declaraban los testigos, ante lo cual el Ministerio Público señaló que las normas procesales no contemplan tal restricción para las partes, situación que no fue aceptada por la directora del proceso, con el fin de garantizar la espontaneidad de la declaración del señor Nemesio Raúl Roys Garzón en el interrogatorio correspondiente.

75. Afirmó, que *“de hecho, resulta garantista del derecho al debido proceso y, en especial, el derecho de defensa, que se le permita al demandado escuchar las declaraciones de los testigos, en tanto aquel puede informar a su apoderado acerca de los hechos y circunstancias objeto del litigio y las conductas que se le atribuyen, para que pueda interrogarlos a efecto de desmentir sus afirmaciones, si es del caso”*.

76. Agregó sobre el interrogatorio de parte y la confesión, que es necesario que la Sección Quinta del Consejo de Estado se pronuncie sobre su compatibilidad con la naturaleza del proceso de nulidad electoral, teniendo en cuenta que en otras oportunidades, ha decretado dicho medio de prueba¹⁴, en ocasiones lo ha considerado procedente pero innecesario¹⁵ y en otras, lo ha negado por inconducente para demostrar los hechos en un proceso por causales objetivas¹⁶.

77. Señaló, *“que en el proceso de nulidad electoral no se discuten derechos subjetivos que son el objeto principal de regulación del Código General del Proceso, sino la legalidad en abstracto y, además, que la filosofía de medio de control de nulidad electoral y el de nulidad contra los actos de contenido electoral implica la protección del elector y de las instituciones democráticas”*. Además, que el fin esencial del referido medio de control es la protección del elector, por lo que la anulación de la voluntad popular, *“solo puede proceder por la efectiva demostración de una de las causales previstas al efecto y no, por una conducta procesal, por ejemplo la no asistencia del citado a la audiencia de lo que se derivaría la confesión presunta (artículo 205 Código General del Proceso) o la falta de contestación de la demanda de lo que se presumirán como ciertos hechos susceptibles de confesión (artículo 97 Código General del Proceso)”*.

78. Lo expuesto para concluir, que *“no es clara la compatibilidad de aplicación de los artículos mencionados del Código General del Proceso en el medio de control de nulidad electoral, en tanto al juez electoral le corresponde, además de efectuar un control de legalidad del procedimiento electoral, proteger la democracia y la legitimidad del poder constituido, razón por la que resulta cuestionable la procedencia del interrogatorio de parte que pretende una confesión, así como la confesión ficta o presunta para erigir sobre*

¹⁴ Auto de 7 de septiembre de 2006, expediente: 11001-03-28-000-2006-00128-00(4069), Magistrada Ponente: María Nohemí Hernández Pinzón.

¹⁵ Auto de 14 de febrero de 2017, expediente: 11001-03-28-000-2016-00025-00 y 11001-03-28-000-2015-00025-00 (Acumulados), Magistrado Ponente Carlos Enrique Moreno Rubio

¹⁶ Auto de 4 de octubre de 2018, expediente: 11001-03-28-000-2018-00051-00, Magistrada Ponente. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.





ella la anulación de un acto electoral”, por lo que insistió, se requiere por parte de la Sección Quinta del Consejo de Estado un pronunciamiento en la materia.

79. Añadió, que las anteriores consideraciones resultan pertinentes para la resolución del caso de autos, teniendo en cuenta que el demandado fue interrogado, a juicio de la Magistrada Ponente, con el fin de “*determinar la autenticidad de las fotografías y videos aportados en el presente medio de control, y precisar el alcance de los hechos a que hacen alusión los elementos de juicio allegados*”, asunto respecto del cual el Ministerio Público afirmó, no era necesario dicho medio probatorio, pues no resulta conducente para demostrar la falsedad o autenticidad de los documentos.

80. En cuanto al caso concreto, destacó que la Sala Electoral del Consejo de Estado en sentencia del 24 de septiembre de 2020 precisó, que “*si el partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos al cual pertenece una persona no inscribe candidatos para un cargo específico, este podría apoyar a los candidatos de los demás integrantes de la coalición o de los partidos y movimientos políticos que aunque no hagan parte de la coalición, se adhieran o apoyen a su candidato, en los términos del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011. En consecuencia, la Sala entendió en esta providencia que el candidato se debe a la organización política en la que milita, razón por la que, si esta tiene candidatos inscritos, el apoyo solo puede ser para estos y no para los de la coalición*”¹⁷.

81. Teniendo presente la anterior regla y luego de hacer un recuento detallado de las pruebas practicadas, sostuvo que el demandado en una de las tres oportunidades que fueron invocadas por la parte demandada, apoyó la candidatura del señor Gerardo Abel Cujia Mendoza, candidato a la alcaldía de Uribe. También, que en uno de los dos eventos resaltados en el libelo genitor, el señor Nemesio Raúl Roys Garzón, apoyó al señor Euclides Redondo en su aspiración a la alcaldía de Riohacha. Lo anterior, pese a que para las referidas alcaldías, el Partido Conservador, que hacía parte de la coalición que respaldó la candidatura del demandado, tenía aspirantes propios, lo que confirma que incurrió en doble militancia.

82. En cuanto al apoyo brindado al señor Gerardo Abel Cujia Mendoza, señaló que se encuentra acreditado mediante las fotos y videos aportados, que en el acto de apertura de la candidatura de aquél, que tuvo lugar el 3 de agosto de 2019, “*el demandado tuvo un papel protagónico en su desarrollo, pues se le observa encabezando el recorrido junto con el candidato a la alcaldía y compartieron tarima*”, lo que denotaba un respaldo mutuo entre los referidos aspirantes, “*máxime si se tiene en cuenta que, como lo declaró CUJIA MENDOZA, la caminata que se realizó con el fin de mostrar fuerza política. Fuerza que mostraron juntos, en un mismo plano frente al electorado quien recibió un mensaje claro: la unidad de los dos candidatos*”.

83. Seguidamente, resaltó que al término de dicho evento el demandado según el video aportado, expresamente manifestó: “*Agradecido con el pueblo de Uribe(,) agradecido por este gran recibimiento, este apoyo para sacar a Gerardo como alcalde*”.

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 24 de septiembre de 2020, expediente: 11001-03-28-000-2019-00074-00 y 11001-03-28-000-2019-00075-00 ACUMULADO, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.





de Uribia, una tierra que merece todo el trabajo, todo el esfuerzo y todo el empeño y como gobernador de La Guajira estaré aquí en Uribia adelantando los programas sociales que tanto se necesitan” (destacado del Ministerio Público).

84. Precisó que la anterior manifestación no sólo contiene lo que quiere hacer ver la parte demandada, una expresión de agradecimiento con las personas que estaban respaldando la candidatura del señor Nemesio Raúl Roys Garzón, sino también un reconocimiento por parte de éste, de su apoyo a la aspiración del señor Gerardo Abel Cujia Mendoza.

85. Aclaró, que el hecho de que el video que da cuenta de la señalada declaración se encuentre editado, *“no significa falsedad, como lo ha reconocido la Sala¹⁸, se trata de una grabación parcial y no por ello falsa, que registra la voz e imagen de ROYS GARZÓN y, en ese orden, refleja la realidad de una parte del evento político de lanzamiento de la campaña de CUJIA MENDOZA”.*

86. Concluyó, *“que el demandado no se limitó a agradecer por el respaldo que recibió – lo cual no es reprochable-, pero fue más allá, pues la gratitud por apoyar a CUJIA MENDOZA da cuenta de que apoyaba su aspiración y evidenciaba el impulso que quería darle, lo que configura un acto de doble militancia, en tanto, este apoyo para sacar a Gerardo como alcalde de Uribia, dejaba al candidato del partido Conservador y a los electores en duda sobre cuál era el candidato de ROYS GARZÓN”.*

87. En cuanto al apoyo brindado al señor Euclides Redondo, considera que se encuentra probado en virtud de la suscripción del *“Pacto por la transformación de Riohacha entre Euclides “quille” redondo y Nemesio Roys Garzón”*, que fue difundido en un evento público, pues a través de dicho acuerdo, manifestaron proponerle al electorado una serie de soluciones en el evento de ser elegidos, buscando de esa manera que ambas candidaturas captaran adeptos.

88. Resaltó, que el demandado insistió en su declaración, que se trató de un acuerdo programático a futuro, es decir, a cumplirse en el evento que fueran elegidos y que no significa apoyo mutuo, en tanto no tiene referencia a actos de campaña, o temas económicos o logísticos. Sobre el particular el Ministerio Público aseveró que dicha postura no es de recibo, *“pues el apoyo que configura doble militancia no tiene que ser económico o logístico, como se intentó demostrar durante toda la diligencia de testimonios. No. Ese apoyo es principalmente político”.*

89. Añadió que para desvirtuar que se trató de un acto de apoyo hacia el señor Euclides Redondo, el demandado subrayó que los puntos del documento, esto es, las propuestas para el pueblo de Riohacha, fueron planteadas por la campaña de aquél, con lo cual para el Ministerio Público, se termina haciendo más *“palmario el respaldo de ROYS a REDONDO, pues ello significa que el demandado se plegó, acogió, hizo suyas o se sometió a las propuestas del candidato a la alcaldía, lo que implica un claro respaldo a su candidatura”.*

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 31 de octubre de 2018, expediente: 11001-03-28-000-2018-00032-00, demandante: Carlos Adolfo Benavides Blanco, demandado: Luis Emilio Tovar Bello - Representante a la Cámara por el departamento de Arauca, 2018-2022, Magistrado Ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio.





90. Concluyó indicando, que no se le reprocha al demandado haber logrado la adhesión de las campañas de los señores Cujia y Redondo, pues sin duda alguna, los candidatos buscan el mayor respaldo popular, independientemente de a qué organización política pertenezcan los electores. *“Sin embargo, NEMESIO ROYS GARZÓN, traspasó la línea de lo admisible a la hora de recibir las adhesiones y no solo “caminó por la cornisa” sino que incurrió en el terreno de la doble militancia, lo que lleva al Ministerio Público a concluir que está demostrada la causal de nulidad alegada, en donde sin lugar a dudas, los electores de uno y otro candidatos recibieron mensajes de apoyo y de acuerdos que, sin lugar a dudas, hicieron que se proyectaran las conductas que precisamente el Constituyente derivado quiso proscribir”.*

1.11. Desistimiento de la petición consistente en que el asunto sea conocido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado

91. El 26 de enero de 2021, el señor José Manuel Abuchaibe Escolar, en su condición de tercero, desistió de la petición consistente en que el presente asunto fuera remitido a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado¹⁹, desistimiento que fue aceptado mediante auto del 8 de marzo de 2021, teniendo en cuenta especialmente, que el demandado (no los terceros), que es uno de los sujetos que conforme con el artículo 271 de la Ley 1437 de 2011, puede solicitar que el asunto sea conocido y resuelto por la Corporación en pleno, manifestó el 25 de enero del año en curso, que no es de su interés que la controversia sea decidida por un juez distinto a la Sección Quinta del Consejo de Estado²⁰.

1.12. Diligencia de sorteo de conjuéz

92. En sala del 3 de junio de 2021, el proyecto de fallo presentado a consideración de la Sección Quinta del Consejo de Estado no alcanzó la mayoría decisoria requerida para su aprobación o improbación, por haberse presentado un empate entre los miembros de aquella, por lo que de conformidad con lo consagrado en el artículo 115 del CPACA y demás normas concordantes, mediante auto del 4 de junio de la presente anualidad se dispuso efectuar el sorteo de un conjuéz.

93. Dicho sorteo se llevó a cabo mediante audiencia virtual el 17 de junio del año en curso, en virtud del cual fue designado como conjuéz principal el doctor José Rodrigo Vargas Del Campo.

94. Adicionalmente, en dicha diligencia se realizó el sorteo de un conjuéz suplente en el evento que llegare a presentar algún impedimento el principal o se presentara un nuevo empate al momento de proferir la decisión. En virtud de lo

¹⁹ Manifestó que: *“Al dialogar con la parte demandada, hemos coincidido que estamos ante un asunto netamente electoral que no es ajeno a la especialidad de la Sección Quinta del Consejo de Estado, en lo electoral, que por años, ha tenido el conocimiento de las demandas de nulidad electoral de los elegidos por las distintas circunscripciones electorales tanto por causales subjetivas, como por las objetivas; siendo todas importantes y trascendentes para la democracia del país y de interés jurídico para toda la comunidad, por lo que nuestros argumentos pueden (ser) muy bien analizados y fallados por la Sección Quinta”.*

²⁰ En esa fecha informó que retiraba *“el memorial donde manifiesto que no me opongo al trámite y aceptación de la solicitud del tercero opositor a las pretensiones de la demanda: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR, de que el asunto se lleve para decisión a Sala Plena del Consejo de Estado. A cambio de ello, tal como lo planteo en el memorial de alegatos, solicito que el asunto se resuelva por la Sección Quinta del Consejo de Estado”.*





anterior, se designó como conjuerz suplente al doctor Samuel Yong Serrano, cuya intervención no fue necesaria.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

95. Esta Corporación es competente para proferir la sentencia que le ponga fin al presente proceso electoral, en virtud de lo establecido en el artículo 149, numeral 14º, de la Ley 1437 de 2011, al igual que lo normado en el artículo 13 del Acuerdo 80 de 2019 –Reglamento del Consejo de Estado–, expedido por la Sala Plena de esta Corporación.

2.2. Problema jurídico

96. Conforme se estableció en la fijación de litigio, el *“problema jurídico consiste en establecer, si la elección del señor Nemesio Raúl Roys Garzón como gobernador de La Guajira debe o no ser anulada, al haber presuntamente incurrido en la prohibición de doble militancia estatuida en los artículos 107 de la Constitución Política, 2º de la Ley 1475 de 2011 y 275.8 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que, durante la campaña electoral que precedió su designación, supuestamente apoyó, acompañó y/o ayudó a las candidaturas de los señores Gerardo Abel Cujia Mendoza y Euclides Manuel Redondo Peralta, a las alcaldías de Uribia y Riohacha respectivamente”*.

97. Para la resolución del interrogante planteado se establecerá lo siguiente:

A) Si se encuentra o no acreditado dentro del presente trámite, que el demandado durante a su aspiración a la gobernación, apoyó, acompañó y/o ayudó a las candidaturas de los señores Gerardo Abel Cujia Mendoza y Euclides Manuel Redondo Peralta, a las alcaldías de Uribia y Riohacha respectivamente.

B) En caso de haberse probado que el señor Nemesio Raúl Roys Garzón apoyó alguna de las candidaturas antes señaladas, si el apoyo otorgado puede calificarse a la luz del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, la ley y la jurisprudencia, como constitutivo de la prohibición de doble militancia, teniendo en cuenta especialmente, que el demandado inscribió su candidatura por una coalición.

C) De concluirse que el demandado incurrió en doble militancia, si la sentencia que le ponga fin al proceso, debe anular la elección o anunciar que la tesis que desarrolla sólo aplica para las elecciones de carácter popular que se desarrollen con posterioridad.

98. Antes de abordar en el orden propuesto las cuestiones enunciadas, se realizarán algunas consideraciones sobre (I) el derecho de las agrupaciones políticas a coaligarse; (II) las generalidades de la doble militancia como causal de nulidad electoral; (III) la interpretación sistemática de las normas de coalición y





sobre la prohibición de doble militancia y; (IV) se traerán a colación los principales pronunciamientos que ha proferido la Sección, cuando en dicha situación de inelegibilidad estuvieron involucrados candidatos de coalición.

2.3. El derecho de las agrupaciones políticas a coaligarse²¹

99. En atención a que el demandado participó en la contienda electoral por la Gobernación de La Guajira en virtud de una coalición y con fundamento en ella en buena parte argumentó que no incurrió en la prohibición de doble militancia, considera la Sala necesario destacar algunos aspectos que caracterizan esta modalidad de participación política.

2.3.1. Evolución histórica del derecho a coaligarse en el ordenamiento jurídico colombiano

100. Frente a este punto, y como ya ha sido desarrollado por esta Sección²², en el ordenamiento jurídico colombiano a pesar de no estar definido el concepto de coalición como tal, existe mención de la figura en la legislación desde la promulgación de la Ley 130 de 1994, que señala:

“Art. 13 (...) los partidos y movimientos que concurren a las elecciones formando coaliciones determinarán previamente la forma de distribución de los aportes estatales a la campaña. De lo contrario, perderán el derecho a la reposición estatal de gastos.”

101. Así mismo, la jurisprudencia de esta Sección entendió en su momento²³ como la definición de coalición, la consagrada, aunque no explícitamente, en el artículo 9º de la misma Ley 130 de 1994²⁴, cuando se refiere a las asociaciones de todo orden. Sobre el particular se indicó:

*“Cuando varios partidos o movimientos políticos o sociales se unen para obtener mayores ventajas electorales, conformando las comúnmente denominadas **coaliciones**, estaremos en presencia de las "asociaciones de todo orden" que resuelvan constituirse en movimientos políticos, las cuales están autorizadas a presentar candidatos, de conformidad con el inciso tercero del artículo 9 de la Ley 130 de 1994, que dispone al efecto: "Las asociaciones de todo orden, (incluidos los partidos y movimientos políticos, como parece obvio) que por decisión de su Asamblea General resuelvan constituirse en movimientos u organismos sociales, y los grupos de ciudadanos ... también podrán postular candidatos. "... Para la Sala*

²¹ Las consideraciones que a continuación se exponen, en buena parte tienen como fundamento lo expuesto en la siguiente providencia: Consejo Estado, Sección Quinta, sentencia del 13 de diciembre de 2018, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-28-000-2018-00019-00.

²² Consejo de Estado- Sección Quinta. Sentencia del 12 de noviembre de 2015. M. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez Rad. 11001-03-28-000-2014-00088-00.

²³ *Ibidem*.

²⁴ “ARTÍCULO 9º. DESIGNACIÓN Y POSTULACIÓN DE CANDIDATOS. Los partidos y movimientos políticos, con personería jurídica reconocida, podrán postular candidatos a cualquier cargo de elección popular sin requisito adicional alguno.

La inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.

Las asociaciones de todo orden, que por decisión de su Asamblea General resuelvan constituirse en movimientos u organismos sociales, y los grupos de ciudadanos equivalentes al menos al veinte por ciento del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer, también podrán postular candidatos. En ningún caso se exigirán más de cincuenta mil firmas para permitir la inscripción de un candidato.

(...)”





la norma transcrita regula, en forma más o menos explícita, el fenómeno de las coaliciones, por lo menos en cuanto a su conformación”²⁵. (Resaltado fuera de texto)

102. Aunado a lo anterior, la Sala Electoral también ha aludido²⁶ a la jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado, que consideró que las coaliciones son alianzas propias del proceso democrático no prohibidas por las leyes electorales, y en dicha decisión señaló:

“Asistió razón al a quo al considerar que las coaliciones son alianzas propias del proceso democrático en que se desenvuelven los movimientos y partidos, no prohibidas por las leyes electorales. Tanto es así que el artículo 13 de la Ley 130 de 1994, inciso final, no solamente las avala sino que autoriza expresamente que los partidos o movimientos políticos que formen coaliciones puedan determinar previamente la forma de distribución de los aportes estatales a la campaña, so pena de que pierdan el derecho a la reposición de gastos estatales. Así se dice claramente en su tenor literal:

“...Los partidos y movimientos que concurren a las elecciones formando coaliciones determinarán previamente la forma de distribución de los aportes estatales a la campaña. De lo contrario, perderán el derecho a la reposición estatal de gastos”. (Se resalta)”²⁷.

103. De igual manera, se había reconocido la figura de las coaliciones definiendo, entre otras cosas, que:

*“La definición que comúnmente se emplea para la coalición es la “Unión transitoria de personas, grupos políticos o países con un interés determinado”²⁸, y la expresión con la que de ordinario se le equipara –alianza–, se concibe como “Acción de aliarse dos o más naciones, gobiernos o personas. Pacto o convención”²⁹. **En uno u otro terreno lo que subyace es la suma de esfuerzos, la repartición de tareas y la existencia de un propósito común, que puede llegar a ser pre-electoral y post-electoral. (...)***

Lo propio ocurre en la doctrina constitucional, pues el Tribunal Constitucional al pronunciarse sobre la exequibilidad del Reglamento 01 de julio 25 de 2003, equiparó igualmente las coaliciones y las alianzas, al señalar por ejemplo que “...resulta obvio que la presentación de listas por parte de coaliciones o alianzas partidistas o de movimientos políticos con personería jurídica secundaria el espíritu de la reforma.”³⁰, y “...que las coaliciones o alianzas no desconocen el mandato superior de presentar candidatos o listas ‘únicos’”³¹. (...)

*Lo anterior evidencia que en el contexto colombiano la decisión libremente adoptada por las organizaciones políticas de juntar esfuerzos para lograr un fin común en el campo de lo político, bien puede calificarse como coalición o como alianza; de igual forma demuestra que desde el punto de vista cronológico esas formas de asociación pueden ocurrir con antelación a las elecciones, con miras a juntar fuerzas electorales para alzarse con el poder político, como así lo pone de presente el artículo 107 Superior (Mod. A.L. 01/09 Art. 1), **al precisar que esos colectivos***

²⁵ Consejo de Estado- Sección Quinta. Sentencia del 4 de septiembre de 2000 M.P. Reynaldo Chavarro Buriticá. Rad. 2406.

²⁶ Consejo de Estado- Sección Quinta, sentencia del 12 de noviembre de 2015. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2014-00088-00.

²⁷ Consejo de Estado. Sección Primera, sentencia del 31 de marzo de 2005. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Rad. 25000-23-24-000-2001-01189-01(8575).

²⁸ Diccionario de la Real Academia Española.

²⁹ Diccionario de la Real Academia Española.

³⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-1081 del 24 de octubre de 2005. M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

³¹ Ibidem.





están autorizados a presentar “...candidatos propios o por coalición...”, para lo cual pueden acudir a instrumentos como las consultas populares o internas o interpartidistas. (...)

*Lo dicho hasta el momento permite afirmar que las coaliciones o alianzas surgen de la manifestación libre y voluntaria de las organizaciones políticas, llámense partidos o movimientos políticos, o asociaciones o grupos significativos de ciudadanos; que se pueden **pactar antes de las elecciones y con el propósito de conquistar el poder político en las urnas**, y que también se pueden dar esos acuerdos con fines programáticos o de gobierno, posteriores a la jornada electoral (...)* (Se resalta)³².

104. En ese sentido, reconociendo la existencia de las coaliciones como modalidad de participación política, el último inciso del artículo 303 de la Constitución Política, luego de su reforma por el artículo 1° del Acto Legislativo N° 02 de 2002, señaló respecto de la falta absoluta del gobernador cuando faltan menos de 18 meses para la finalización del período respectivo, que el presidente de la República designará su reemplazo “*respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el gobernador elegido*”, dando cuenta de esta forma que la alianza entre colectividades políticas podía permitir la elección popular en un cargo uninominal, realidad que también fue aceptada por el artículo 314 Superior³³, que en similares términos estableció cómo suplir la vacante absoluta del alcalde faltando el señalado período³⁴.

105. Asimismo, se tiene que el artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2009, al modificar el artículo 107 Superior, hizo alusión a la escogencia de candidatos por coalición al señalar lo siguiente:

“ARTÍCULO 1o. El artículo [107](#) de la Constitución Política quedará así:

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

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

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

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

106. Así las cosas, aun cuando la ley y la Constitución reconocen la existencia de las coaliciones, lo cierto es que sin que se hubiera regulado su conformación, esto es, lo concerniente al acuerdo de coalición ni su funcionamiento, el derecho a coaligarse emana de la voluntad libre de las agrupaciones políticas reconociendo su **existencia** sin necesidad de desarrollo legislativo específico.

³² Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 4 de agosto de 2011. C.P. Susana Buitrago Valencia.

³³ Modificado por el artículo 3 del Acto Legislativo No. 2 de 2002.

³⁴ En la misma línea argumentativa respecto de la falta absoluta del alcalde mayor de Bogotá, puede apreciarse el artículo 323 Superior, desde su reforma por el Acto Legislativo 02 de 2002.





107. Frente a lo anterior, llama la atención que si bien desde los actos legislativos 02 de 2002 y 01 de 2009 se hizo mención a la figura de coalición, lo cierto es que ello reiteró el continuo reconocimiento de las coaliciones dentro del ejercicio democrático, aunque para ese momento no existiera ley que de manera específica regulara la materia.

108. Posteriormente, el 14 de julio de 2011, con la expedición de la Ley 1475 de 2011, se regularon de manera más específica algunos aspectos de las coaliciones. Por ejemplo, el artículo 5°, atendiendo lo dispuesto en el artículo 107 Superior, indicó que las consultas populares o internas o interpartidistas pueden ser empleadas para escoger candidatos de coalición a cargos de elección popular, precisando en su inciso 3°, que dicho mecanismo de participación democrática se lleva a cabo para “*cargos uninominales*”.

109. En consonancia con lo anterior, en el artículo 7° relativo al carácter obligatorio de las consultas, se prescribió que son vinculantes “*para el partido, movimiento, grupo significativo de ciudadanos o **coalición**, que las hubiere convocado, así como para los precandidatos que hubieren participado en ellas*”, por lo que éstos últimos quedarán inhabilitados para inscribirse como candidatos en cualquier circunscripción dentro del mismo proceso electoral, por partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o **coaliciones** distintos a los que participaron en la consulta. A la vez estableció que las colectividades que hicieron parte de ésta no podrán “*inscribir ni apoyar candidatos distintos a los seleccionados en dicho mecanismo, con excepción de los casos de muerte o incapacidad absoluta del candidato así seleccionado*”, so pena de la nulidad o revocatoria de la inscripción del aspirante que se apoye, diferente al elegido en la consulta.

110. Asimismo, el mentado artículo señaló, que “*en caso de incumplimiento de los resultados de las consultas o en caso de renuncia del candidato, los partidos, movimientos y/o candidatos, deberán reintegrar proporcionalmente los gastos en que hubiere incurrido la organización electoral, los cuales serán fijados por el Consejo Nacional Electoral con base en los informes que presente la Registraduría Nacional del Estado Civil. Estas sumas podrán ser descontadas de la financiación estatal que corresponda a dichos partidos y movimientos*”.

111. Ahora bien, el aporte más significativo que realizó la Ley 1475 de 2011 en materia de coaliciones está en el artículo 29, que se transcribe a continuación y respecto del cual más adelante se destacarán los aspectos más significativos:

“ARTÍCULO 29. CANDIDATOS DE COALICIÓN. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica coaligados entre sí y/o con grupos significativos de ciudadanos, podrán inscribir candidatos de coalición para cargos uninominales. El candidato de coalición será el candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella. Igualmente será el candidato único de los partidos y movimientos con personería jurídica que aunque no participen en la coalición decidan adherir o apoyar al candidato de la coalición.

En el caso de las campañas presidenciales también formarán parte de la coalición los partidos y movimientos políticos que públicamente manifiesten su apoyo al candidato.





En el formulario de inscripción se indicarán los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos.

PARÁGRAFO 1o. *Antes de la inscripción del candidato, la coalición debe haber determinado los siguientes aspectos; mecanismo mediante el cual se efectúa la designación del candidato, el programa que va a presentar el candidato a gobernador o alcalde, el mecanismo mediante el cual se financiará la campaña y cómo se distribuirá entre los distintos partidos y movimientos que conforman la coalición la reposición estatal de los gastos, así como los sistemas de publicidad y auditoría interna. Igualmente deberán determinar el mecanismo mediante el cual formarán la terna en los casos en que hubiere lugar a reemplazar al elegido.*

PARÁGRAFO 2o. *La suscripción del acuerdo de coalición tiene carácter vinculante y por tanto, los partidos y movimientos políticos y sus directivos, y los promotores de los grupos significativos de ciudadanos no podrán inscribir, ni apoyar candidato distinto al que fue designado por la coalición. La inobservancia de este precepto, será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al designado en la coalición.*

PARÁGRAFO 3o. *En caso de faltas absolutas de gobernadores o alcaldes, el Presidente de la República o el gobernador, según el caso, dentro de los dos (2) días siguientes a la ocurrencia de la causal, solicitará al partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato una terna integrada por ciudadanos pertenecientes al respectivo partido, movimiento o coalición. Si dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al de recibo de la solicitud no presentaren la terna, el nominador designará a un ciudadano respetando el partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato.*

No podrán ser encargados o designados como gobernadores o alcaldes para proveer vacantes temporales o absolutas en tales cargos, quienes se encuentren en cualquiera de las inhabilidades a que se refieren los numerales 1, 2, 5 y 6 del artículo 30 y 1, 4 y 5 del artículo 37 de la Ley 617 de 2000.

Ningún régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los servidores públicos de elección popular será superior al establecido para los congresistas en la Constitución Política”.

112. Continuado con el recuento de la regulación atinente a las coaliciones, debe tenerse en cuenta el inciso 5º del artículo 262 de la Constitución Política, en virtud de la modificación introducida por el artículo 20 del Acto Legislativo No 2 de 2015 que instituyó lo siguiente:

“ARTÍCULO 20. El artículo [263](#) de la Constitución Política pasará a ser [262](#) y quedará así:

Artículo 262. (...) *La ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas.”* (Se resalta).

113. Con el Acto Legislativo 2 de 2015 se constitucionalizaron **dos puntos específicos en materia de coaliciones**, así:





- i) Impuso al legislador el deber de regular aspectos propios del funcionamiento de las coaliciones.
- ii) De manera autónoma e independiente consagró y reguló el derecho a presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas bajo condiciones específicas.

114. En efecto, frente el primero de los aspectos tratados por la norma superior, se evidencia que se asignó al legislador el deber de regular la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas.

115. Frente al segundo aspecto regulado, encuentra la Sala que la norma constitucional en comento establece y regula de manera, clara y completa un derecho en favor de coaliciones políticas, al señalar que *“(l)os partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas”*.

116. En efecto, la norma en comento independiente al hecho de imponer un deber al legislador, reconoce de manera clara el derecho de *“presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas”*, bajo ciertas condiciones, por cuanto:

1. Prevé como titulares del derecho los partidos y movimientos políticos.
2. Exige la verificación de la personería jurídica.
3. Impone la verificación del atributo relativo a que los entes coaligados, sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos.
4. Lo anterior, en la respectiva circunscripción.

117. En este sentido, es importante señalar que la **norma constitucional consignó los requisitos de existencia propios de la coalición** a la cual le es dable proceder con la presentación de listas de candidatos a elecciones de corporaciones públicas, en ejercicio de un derecho reconocido de manera específica por el constituyente.

115. Por lo tanto, de manera independiente al deber del legislador de regular aspectos propios del **funcionamiento** de las coaliciones, las cuales no resultan novedosas ni ajenas al ejercicio de la democracia, resulta innegable que se reconoció como un mandato autónomo y específico, un derecho en el orden constitucional.

118. Conforme con lo anterior, con la citada norma constitucional se impuso el deber al legislador en materia de coaliciones, de regular aspectos propios de **su**





funcionamiento y, por otra parte, de manera autónoma y específica se consagró el derecho a presentar listas de candidatos en coalición para corporaciones públicas, bajo ciertas condiciones, dispuestas de manera específica por el Constituyente derivado, avanzando así en el marco de protección que estableció la Ley 1475 de 2011 que sólo se refirió a las coaliciones para cargos uninominales (art. 29)³⁵.

119. Corolario de lo expuesto puede apreciarse, que el concepto de coalición deviene de tiempo atrás a su inclusión en la Constitución Política de 1991 a través de los actos legislativos 02 de 2002, 01 de 2009 y 2 de 2015. Empero, que su constitucionalización ha permitido que se afianzase como una alternativa de participación política para el acceso a cargos de elección popular y, por consiguiente, que su regulación constituya un asunto de especial interés para el legislador, desde luego, teniendo en cuenta los parámetros mínimos establecido por el Constituyente derivado.

2.3.2. Marco constitucional y legal del derecho a coaligarse

120. Se ha hecho un breve recuento histórico del derecho a coaligarse en el ordenamiento jurídico colombiano, con el fin de precisar el marco normativo constitucional y legal que rige este derecho, en virtud del cual a manera de síntesis se tiene:

(I) A nivel constitucional

- Los artículos 303 y 314 de la Constitución, luego de su reforma por el Acto Legislativo No. 02 de 2002, al establecer que ante la vacante absoluta de los cargos de alcalde o gobernador faltando menos de 18 meses del período respectivo, debe ser provista respetando el partido, grupo político o **coalición** por el cual fue inscrito el servidor público elegido, reconoció que la alianza entre colectividades políticas constituye una forma válida para lograr la elección para un cargo de elección popular, modalidad de participación que como se expuso en el anterior acápite, inclusive desde la Ley 130 de 1994 se viene aceptado.
- El inciso 4° del artículo 107 de la Constitución, luego de su reforma por el Acto Legislativo 1 de 2009, expresamente indicó que las colectividades políticas pueden celebrar consultas populares o internas o interpartidistas, para la escogencia de sus candidatos por coalición.
- El inciso 5° del artículo 262 Superior, desde la reforma introducida por el Acto Legislativo 2 de 2015, por una parte, le impuso al legislador el deber de regular aspectos propios del funcionamiento de las coaliciones **para corporaciones públicas**, y de otra, de manera autónoma e independiente consagró y reguló el derecho de presentar lista de candidatos de tales coaliciones bajo condiciones específicas, al señalar que: “(l)os *partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una*

³⁵ Sobre el derecho a presentar listas de candidatos en coalición para corporaciones públicas, ver: Consejo Estado, Sección Quinta, sentencia del 13 de diciembre de 2018, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-28-000-2018-00019-00.





votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas”

(II) A nivel legal

- El artículo 9 de la Ley 130 de 1994 relativo a la designación y postulación de candidatos a cargos de elección popular, en su inciso 3° reconoce tal atribución a *“las asociación de todo orden”*, expresión a partir de la cual la Sección Quinta del Consejo de Estado ha considerado que se está hablando de *“las comúnmente denominadas coaliciones”*³⁶, lo que resulta consonante con el último inciso del artículo 13 de la misma ley, que propósito de la financiación de las campañas consagra que *“los partidos y movimientos que concurren a las elecciones **formando coaliciones** determinarán previamente la forma de distribución de los aportes estatales a la campaña. De lo contrario, perderán el derecho a la reposición estatal de gastos”*.
- La Ley 1475 de 2011 constituye la norma a través de la cual se han regulado los aspectos fundamentales de las coaliciones, en especial para cargos uninominales, particularmente, en los artículos 5, 7 y 29.
- El artículo 5°, en consonancia con el artículo 107 Superior, reiteró que las consultas pueden ser empleadas para escoger candidatos de coalición a cargos de elección popular, precisando en su inciso 3°, que dicho mecanismo de participación democrática se lleva a cabo para *“cargos uninominales”*.
- El artículo 7° subrayó que las consultas son vinculantes *“para el partido, movimiento, grupo significativo de ciudadanos o **coalición**, que las hubiere convocado, así como para los precandidatos que hubieren participado en ellas”*, por lo que éstos últimos quedarán inhabilitados para inscribirse como candidatos en cualquier circunscripción dentro del mismo proceso electoral, por partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o coaliciones distintos a lo que participaron en la consulta. A la vez estableció que las colectividades que hicieron parte de ésta no podrían *“inscribir ni apoyar candidatos distintos a los seleccionados en dicho mecanismo, con excepción de los casos de muerte o incapacidad absoluta del candidato así seleccionado”*, so pena de la nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al elegido en la consulta.
- El artículo 29 como se expondrá a continuación, estableció los aspectos mínimos que deben considerar las coaliciones conformadas para cargos **uninominales**, en cuanto a (I) su creación, (II) funcionamiento y (III) en el evento que deba reemplazarse al candidato elegido de aquéllas.

121. Para el análisis del artículo 29 *ibídem*, que es invocado por la parte demandada como fundamento principal de las excepciones de fondo, se analizará

³⁶ Consejo de Estado- Sección Quinta. Sentencia del 4 de septiembre de 2000 M.P. Reynaldo Chavarro Buritica. Rad. 2406. Consejo de Estado- Sección Quinta. Sentencia del 12 de noviembre de 2015. M. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez Rad. 11001-03-28-000-2014-00088-00. Consejo Estado, Sección Quinta, sentencia del 13 de diciembre de 2018, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-28-000-2018-00019-00.





su contenido teniendo en cuenta lo expuesto (I) por la Corte Constitucional al declarar su exequibilidad y (II) los aspectos más relevantes que se desprende del mismo desde la perspectiva de la Sección Quinta del Consejo de Estado.

122. En cuanto a la Corte Constitucional, se traen a colación las siguientes consideraciones, efectuadas cuando revisó el proyecto de ley estatutaria N° 190 de 2010 Senado, 092 de 2010 Cámara, que se convirtió en la Ley 1475 de 2011:

*“Esta norma está orientada a regular el derecho de postulación de candidatos únicos a **cargos uninominales por parte de coaliciones entre partidos y movimientos políticos con personería jurídica, entre sí, y/o con grupos significativos de ciudadanos.** Así mismo, las reglas del juego que debe establecer la coalición, y el carácter vinculante del acuerdo de coalición.*

*El inciso primero hace referencia al derecho de postulación de candidatos para cargos uninominales por parte de coaliciones conformadas por partidos y movimientos políticos con personería jurídica, entre sí, y/o con grupos significativos de ciudadanos. **Destaca que el candidato de la coalición será el único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella. Igualmente será el candidato único de los partidos y movimientos políticos que, aunque no participen en la coalición, decidan adherir o apoyar al candidato de coalición.***

El inciso segundo prevé que en el caso de las campañas presidenciales también formarán parte de la coalición, los partidos y movimientos políticos que públicamente manifiesten su apoyo al candidato único de esa coalición.

El inciso tercero establece que en el formulario de inscripción se indicarán los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos.

En cuanto a las reglas que regirán la coalición, el párrafo primero prevé que antes de la inscripción del candidato, la coalición definirá aspectos tales como: el mecanismo mediante el cual se efectuará la designación del candidato, el programa que va a presentar, los medios de financiación de la campaña, la forma de distribución de la reposición estatal de gastos, así como los sistemas de publicidad y auditoría interna. Igualmente determinará el mecanismo mediante el cual formarán la terna, en los casos en que hubiere lugar a reemplazar al elegido.

El párrafo segundo, establece que la suscripción del acuerdo de coalición tiene carácter vinculante y por tanto, la prohibición para los partidos y movimientos políticos y sus directivos, y los promotores de los grupos significativos de ciudadanos de inscribir, o apoyar un candidato distinto al que fue designado por la coalición. Preceptúa que la inobservancia de este precepto, será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al designado en la coalición.

Por último, el párrafo tercero determina (i) una regla sobre la designación de faltas absolutas y temporales de gobernadores o alcaldes; (ii) la disposición que fija determinado grupo de inhabilidades para los mismos cargos, a partir de la remisión normativa a distintos apartes de la Ley 617 de 2000; y (iii) una regla general que prescribe que ningún régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los servidores públicos de elección popular será superior al establecido para los congresistas en la Constitución Política³⁷ (destacado fuera de texto).

³⁷ Corte Constitucional, sentencia C-490 sentencia del 23 de junio de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.



123. Frente a esta norma en el fallo C-490 de 2011 la Corte Constitucional concluyó que *“la exigencia de candidaturas únicas para cargos uninominales, aun tratándose de coaliciones, se ajusta al propósito general de las últimas reformas constitucionales en materia política que propendieron por fomentar la cohesión dentro de las organizaciones políticas y la presentación de las candidaturas que cuenten con un serio respaldo popular, sin que tal exigencia pueda ser catalogada como un obstáculo al libre ejercicio del derecho de los partidos, movimientos y grupos políticos a postular candidatos³⁸”*. Además, resaltó que *“el artículo 29 de la Ley Estatutaria objeto de revisión, encuentra la Corte que su contenido es compatible con la Constitución. De una parte, encuentra la Corte que las coaliciones constituyen mecanismos estratégicos que cuentan con el aval constitucional, para ser aplicados en los procesos de escogencia de candidatos (Art. 107 C.P.), comoquiera que constituyen una expresión del libre ejercicio del derecho de participación y de postulación política. De otra parte, la norma bajo examen reitera la exigencia constitucional de listas únicas en procesos de elección popular, en este caso para cargos uninominales provistos mediante este mecanismo, con la que se propende por garantizar mayor legitimidad a través del más amplio respaldo popular al candidato que resulte elegido en la contienda electoral”*.

124. Agregó que *“el establecimiento de unos acuerdos básicos entre los partidos y movimientos políticos concurrentes, sobre aspectos fundamentales de la asociación estratégica establecida, constituye un desarrollo de la libertad organizativa interna de los partidos y movimientos políticos en el marco de la autonomía que les reconoce la Constitución; constituyen así mismo elementos fundamentales de los procesos democráticos, y un factor que propende por la transparencia, la objetividad y la equidad en la administración de la empresa electoral conjunta”* y que *“el carácter vinculante del acuerdo realizado entre las diferentes fuerzas políticas y/o ciudadanas coaligadas con propósitos electorales, es un predicado del principio de autonomía de los movimientos y partidos políticos, así como garantía de seriedad de este tipo de consensos estratégicos protegidos por la Constitución. (...) En tanto que la inclusión en los formularios de inscripción de los partidos y movimientos que integran la coalición, así como la filiación política de los candidatos, protege la libertad del elector”*.

125. Desde la perspectiva de esta Sala de decisión, se tiene que el legislador con el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, previó los aspectos básicos de la coalición en **cargos uninominales**, los cuales son:

- (I) **Legitimación:** Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica entre sí y/o con grupos significativos de ciudadanos.
- (II) **Finalidad:** Inscribir candidatos de coalición para cargos uninominales.
- (III) **Vinculatoriedad:** El candidato de coalición será el candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella. Igualmente será el candidato único de los partidos y movimientos con personería jurídica que aunque no participen en la coalición decidan adherir o apoyar al candidato de la coalición.

³⁸ Ibidem.



En el caso de las campañas presidenciales también formarán parte de la coalición los partidos y movimientos políticos que públicamente manifiesten su apoyo al candidato.

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

Su inobservancia será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al designado en la coalición.

- (IV) Solemnidad:** En el formulario de inscripción se indicarán (a) los partidos y movimientos que integran la coalición y (b) la filiación política de los candidatos.

126. Además, desde el punto de vista temporal, se evidencia que el legislador estableció los aspectos básicos que deben tenerse en cuenta antes de la inscripción del candidato de coalición, después de esta circunstancia y luego de elección.

- (I) Antes de la inscripción del candidato,** la coalición debe haber determinado: (a) mecanismo mediante el cual se efectúa la designación del candidato; (b) el programa que va a presentar el candidato a gobernador o alcalde; (c) el mecanismo mediante el cual se financiará la campaña; (d) cómo se distribuirá entre los distintos partidos y movimientos que conforman la coalición la reposición estatal de los gastos; (e) los sistemas de publicidad y auditoría interna y; (f) determinar el mecanismo mediante el cual formarán la terna en los casos en que hubiere lugar a reemplazar al elegido.
- (II) Después de la inscripción,** teniendo en cuenta lo pactado: (a) cumplir con las normas de financiación de la campaña en lo que hace a sus fuentes y montos; (b) el pago de anticipos y su entrega; (c) la promoción del programa de gobierno; y (d) demás aspectos propios.
- (III) Después de elección** (a) en caso de faltas absolutas del elegido el presidente o gobernador, según sea el caso, acudirá al acuerdo de coalición que inscribió al candidato para la composición de la terna y su reemplazo; (b) se previó la entrega de informes y rendición de cuentas al CNE; y (c) el cumplimiento de su programa de gobierno como garantía del voto programático.

127. De todo lo anterior, se puede concluir, que la norma estatutaria reguló el contenido mínimo que debe tener el acuerdo de coalición, eso sí, dejando claro que es vinculante para quienes lo suscriben, no sólo en el momento de signarlo, por el contrario, las cargas en él contempladas deben honrarse aún después de elegido el candidato, dado que allí es donde se materializa el voto programático,





principio que como puede verse es transversal al mencionado acuerdo o pacto de voluntades políticas, razón por la que al contar con un mayor respaldo popular por la unión de las fuerzas debe ser claro y ajeno a cualquier vicio que pueda alterar el cometido constitucional de pureza del sufragio.

128. Es decir, al ser una coalición: *“...el establecimiento de unos acuerdos básicos entre los partidos y movimientos políticos concurrentes, sobre aspectos fundamentales de la asociación estratégica establecida, constituye un desarrollo de la libertad organizativa interna de los partidos y movimientos políticos en el marco de la autonomía que les reconoce la Constitución; **constituyen así mismo elementos fundamentales de los procesos democráticos, y un factor que propende por la transparencia, la objetividad y la equidad en la administración de la empresa electoral conjunta**”*³⁹
(Se resalta)

129. Por lo tanto, no puede válidamente estar constituida sobre un pilar que no sea democrático, ajeno a los fundamentos constitucionales y legales que rigen la contienda electoral, dado que las normas que regulan la materia buscan de forma unívoca mantener la vigencia del sistema político democrático participativo.

2.3.3. Algunas conclusiones sobre el derecho de las agrupaciones políticas a coaligarse

130. De las consideraciones expuestas en este acápite, a manera de conclusión se tiene que:

- El derecho de las agrupaciones políticas a coaligarse ha sido reconocido aun antes de que la Constitución hiciera referencia al término coalición a través de los actos legislativos 02 de 2002, 01 de 2009 y 2 de 2015, por ejemplo, en los artículos 9 y 13 de Ley 130 de 1994. Empero, su constitucionalización ha permitido que se afianzase como una alternativa de participación política para el acceso a cargos de elección popular y, por consiguiente, que su regulación constituya un asunto de especial interés para el legislador. En tal sentido se destaca lo preceptuado en los artículos 107, 262, 303 y 314 de la Constitución.
- En tratándose de las coaliciones para cargos de elección popular **en corporaciones públicas**, el constituyente (art. 262) consignó **los requisitos de existencia** propios de la coalición, y estableció el deber del legislador de regular aspectos propios del **funcionamiento**, materia que aún no ha sido desarrollada en detalle por aquél.
- Más prolijo ha sido el desarrollo legal de las coaliciones para la elección de cargos **uninominales**, respecto de los cuales se cuenta de manera especial con los artículos 5, 7 y 29 de la Ley 1475 de 2011, constituyendo este último una norma completa en cuanto a los aspectos básicos de la coalición frente a su **legitimación, finalidad, vinculatoriedad y**

³⁹ C-490-2011.





solemnidad, que además previó los aspectos fundamentales a tener en cuenta antes, durante y después de la inscripción del candidato.

131. Descritos en términos generales los aspectos más relevantes del derecho de las agrupaciones políticas a coaligarse, se procede a ahondar en las particularidades de la causal de nulidad invocada en esta oportunidad, el desconocimiento de la prohibición de doble militancia, que valga la pena anticipar, está relacionada las reglas básicas de la contienda electoral, que deben respetar todos los partícipes de ésta, incluidas las coaliciones y sus candidatos.

2.4. Generalidades de la doble militancia⁴⁰

132. En relación con la causal de nulidad que podría verse materializada en el caso concreto, debemos remitirnos al numeral 8º del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, el cual contempla:

“Artículo 275. Causales de anulación electoral. 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 al momento de la inscripción.”

133. Así las cosas, puede observarse que el ordenamiento jurídico, prevé una consecuencia clara y expresa cuando el candidato incurra en la prohibición de doble militancia la cual, vale la pena aclarar, ha sido definida por esta Sección⁴¹ como una prohibición que no puede leerse de forma aislada, pues para determinar cuándo una persona está inmersa o no en la causal de inelegibilidad es necesario recurrir al texto del artículo 107 Superior y al artículo 2º de la Ley 1475 de 2011, que se alegan vulnerados en este caso, y que señalan:

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

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

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. (...).”

134. Por su parte, el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011 contempla en lo pertinente, lo siguiente:

*“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*

⁴⁰ Ver: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 10 de diciembre de 2020, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 19001-23-33-003-2019-00368-01.

⁴¹ Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativa, Sección Quinta, sentencia del 24 de noviembre de 2016, CP. Alberto Yepes Barreiro, Exp. 52001-23-33-000-2015-00841-01.





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.

/.../ 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.

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

135. De la transcripción de la norma Superior se desprende con claridad que está prohibido: (I) a los ciudadanos, pertenecer de manera simultánea a dos o más partidos o movimientos políticos y, (II) a quienes aspiren a ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados.

136. Por su parte, la ley estatutaria citada, en su artículo 2º, no solo replica las modalidades de doble militancia previstas en la norma constitucional, sino que además incluye otros eventos en los cuales la prohibición se materializa.

137. Bajo tal marco, la Sección Quinta del Consejo de Estado⁴², haciendo un análisis armónico de las normas en cita, ha entendido que en la actualidad existen cinco modalidades en las que se puede materializar la prohibición de doble militancia, a saber:

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

⁴² Sobre el tema pueden consultarse las siguientes providencias: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 20 de noviembre de 2015, Exp. 11001-03-28-000-2014-00091-00, MP Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Dte: Humberto de Jesús Longas; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 20 de noviembre de 2015, Exp. 11001-03-28-000-2014-00088-00, MP Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Dte: Humberto de Jesús Longas; Consejo de Estado, Sección Quinta sentencia del 28 de septiembre de 2015, Exp. 1001-03-28-000-2014-00057-00, MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Dte: Yorgin Harvey Cely Ovalle y Otro; Consejo de Estado, Sección Quinta sentencia del 4 de agosto de 2016, Exp. 63001-23-33-000-2016-00008-01, MP. Alberto Yepes Barreiro. Dte: Wilson de Jesús Támara Zanabria; Consejo de Estado, Sección Quinta sentencia del 18 de agosto de 2016, Exp. 50001-23-33-000-2015-00653-01, MP. Alberto Yepes Barreiro. Dte: Diego Alexander Garay; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 8 de septiembre de 2016, Exp. 63001-23-3-000-2015-00361-01 (Acumulado) CP. Alberto Yepes Barreiro. Dtes: Jhon Alexander Arenas y Jaime Alberto Muriel y Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 29 de septiembre de 2016, Exp. 730001-23-33-000-2015-00806-01, MP. Alberto Yepes Barreiro. Dtes: Carlos Enrique Ramírez Peña.





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 dirección de estas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos” (Inciso 3º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011)”⁴³.

138. Conforme con lo anterior, se ha definido que estas modalidades apuntan a la consecución del propósito común, de “*crear un régimen severo de bancadas en el que esté proscrito el transfuguismo político*”⁴⁴, pues su finalidad es, precisamente, dar preponderancia a los partidos y movimientos políticos sobre los intereses personales de los candidatos. Finalmente, es de anotar que se ha entendido que la figura de doble militancia incluye a todas las agrupaciones políticas sin importar que aquellas tengan o no personería jurídica⁴⁵. Sin embargo, no se puede perder de vista que esta afirmación no es absoluta, dado que el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011 contempla en su párrafo una excepción en esta materia, que es aplicable a cualquiera de los eventos en los que ésta pueda presentarse⁴⁶.

139. Finalmente, en atención a que en el caso de autos se invoca la configuración de la modalidad consistente en miembros de organizaciones políticas que apoyan a candidatos de otra organización, se estima pertinente reiterar los elementos que la configuran, que han sido destacados en varias oportunidades por la Sección⁴⁷:

*“i) **Un sujeto activo**, según el cual deben abstenerse de realizar la conducta prohibitiva, de un lado, los que detenten algún tipo de cargo directivo, de gobierno,*

⁴³ Consejo de Estado, Sección Quinta sentencia del 24 de noviembre de 2016, Exp. 52001-23-33-000-2015-00841-01 CP. Alberto Yepes Barreiro. Dte: Neil Mauricio Bravo Revelo

⁴⁴ Esto es así debido a que la Corte Constitucional Sentencia C-490 de 2011 definió la prohibición de doble militancia como una “*limitación, de raigambre constitucional, al derecho político de los ciudadanos a formar libremente parte de partidos, movimientos y agrupaciones políticas (Art. 40-3 C.P.). Ello en el entendido que dicha libertad debe armonizarse con la obligatoriedad constitucional del principio democrático representativo, que exige que la confianza depositada por el elector en determinado plan de acción política, no resulte frustrada por la decisión personalista del elegido de abandonar la agrupación política mediante la cual accedió a la corporación pública o cargo de elección popular.*”

⁴⁵ Así lo precisó la Corte Constitucional al analizar la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria que corresponde a la actual Ley 1475 de 2011, en la sentencia C-490 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, asunto respecto del cual indicó: “*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 política.* (...)

Por último, como lo pone de presente uno de los intervinientes, predicar la prohibición de doble militancia a las agrupaciones políticas sin personería jurídica, no configura una afectación desproporcionada del derecho político a pertenecer a partidos, movimientos y agrupaciones políticas. Ello en tanto la medida cumple una finalidad constitucionalmente legítima, como es la representatividad de dichas agrupaciones; es adecuada para cumplir con esa finalidad y no impide que los ciudadanos accedan al ejercicio del poder político mediante tales grupos políticos, sino que solo limita esa participación a que guarda identidad con una plataforma ideológica particular.”

⁴⁶ Párrafo del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011 “*Las restricciones previstas en esta disposición no se aplicarán a los miembros de los partidos y movimientos políticos que sean disueltos por decisión de sus miembros o pierdan la personería jurídica por causas distintas a las sanciones previstas en esta ley, casos en los cuales podrán inscribirse en uno distinto con personería jurídica sin incurrir en doble militancia.*” (Negrilla propia).

⁴⁷ Al respecto consultar entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 4 de agosto de 2016, radicación N° 63001-23-33-000-2016-00008-01 M.P. Alberto Yepes Barreiro. Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 27 de octubre de 2016, radicación N° 68001-23-33-000-2016-00043-01 M.P. Rocío Araujo Oñate.





administración o control dentro de la organización política, y de otro, **los que hayan sido o aspiren a ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular.**

ii) **Una conducta prohibitiva** consistente en apoyar a un candidato distinto al inscrito por la organización política a la que se encuentren afiliadas las personas descritas anteriormente.

Ahora bien, no se puede perder de vista que la Sección Quinta del Consejo de Estado ha señalado que esta modalidad de doble militancia incluso se materializa en los casos en los que la colectividad política, por alguna circunstancia⁴⁸, no tiene candidato político para el respectivo cargo uninominal, pero de manera libre, voluntaria expresa y pública decide brindar su apoyo a determinado candidato inscrito por otro grupo político, pues ha entendido que esos eventos el conglomerado político opta por secundar a cierto candidato, pese a no tener uno propio.

Así las cosas, no cabe duda que lo que esta modalidad de doble militancia proscribe 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.

iii) **Un elemento temporal**, aunque no está expreso en la redacción de la norma, una interpretación sistemática y con efecto útil de esta disposición impone colegir que la modalidad de apoyo de doble militancia solo puede ejercerse en época de campaña electoral, **la cual comprende desde el momento en el que la persona inscribe su candidatura hasta el día de las elecciones.** Esto es así, porque solo durante ese lapso se puede hablar de candidatos en el sentido estricto de la palabra, y por ende, solo en este espacio de tiempo se podría ejecutar la conducta que la norma reprocha, es decir, el apoyo a las candidaturas⁴⁹.

140. En cuanto el elemento de la conducta prohibitiva, resultan ilustrativas las siguientes consideraciones del fallo del 3 de diciembre de 2020 de esta Sala de decisión, a través de las cuales a partir de la jurisprudencia de la Sección, se precisaron aspectos tales como: (I) la estructuración del apoyo exige necesariamente la ejecución de actos positivos y concretos en favor del candidato perteneciente a otro partido político. (II) Los actos de acompañamiento político no requieren ser actos de tracto sucesivo o continuo, sino instantáneos, de donde se colige que la configuración de la situación de inelegibilidad puede probarse a través de una sola manifestación de apoyo en el contexto de la campaña política. (III) El apoyo indebido se configura de manera independiente al resultado electoral obtenido por el candidato asistido. (IV) La probanza del comportamiento prohibido debe aflorar de manera evidente o de bulto, es decir, revistiendo al operador judicial de elementos de juicio que permitan superar toda duda razonable. (V) El actuar objeto de sanción se centra en el ofrecimiento de apoyos, y no en el recibimiento de respaldos por parte de un candidato:

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

⁴⁸ V.gr. por renuncia del candidato que inscribió; porque simplemente se abstuvo de inscribir alguna candidatura; por la revocatoria de la inscripción de su candidato, entre otros.

⁴⁹ En este mismo sentido consultar, entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 29 de septiembre de 2016, Exp. 730001-23-33-000-2015-00806-01 M.P. Alberto Yepes Barreiro. Dte: Carlos Enrique Ramírez Peña; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 6 de octubre de 2016, Exp. 50001-23-33-000-2016-00077-01 M.P. Lucy Jeannette Bermudez. Dte Yenny Moreno Henao.





“Sobre el primer aspecto, realmente no existe controversia pues de tiempo atrás la Sala mantiene el criterio según el cual la estructuración de dicha prohibición exige necesariamente **la ejecución de actos positivos y concretos de apoyo en favor del candidato perteneciente a otro partido político.**”⁵⁰

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

Desde esta perspectiva, la Sala consideró, en providencia de 7 de diciembre de 2016, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, que las abstenciones atribuidas por la parte actora al Concejal acusado –cimentadas en la realización de reuniones políticas sin la presencia del aspirante a la Alcaldía de Soacha inscrito por el partido que lo avalaba–, no disponían de la virtualidad de configurar la doble militancia por apoyo de cara a la ausencia de actos positivos y concretos que permitieran materializarla. En ese punto, la Sección expuso:(...)

Pero no solo estos aspectos⁵¹ del respaldo proscrito han sido modelados por la jurisprudencia de la Sección Quinta, pues igualmente ella ha hecho referencia a la **frecuencia** con la que deben producirse las acciones que denotan asistencia, afirmando que los actos de acompañamiento político no requieren ser actos de tracto sucesivo o continuo, sino instantáneos, de donde se colige que la configuración de esta modalidad de la doble militancia puede probarse a través de una sola manifestación de apoyo en el contexto de la campaña política⁵².

De otra parte, se ha establecido que el apoyo indebido se configura de manera independiente al resultado electoral obtenido por el candidato asistido –**carácter autónomo del patrocinio**– razón por la que no se hace 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.*”⁵³

Finalmente, la Sala ha expresado que la probanza del comportamiento prohibido en la legislación electoral debe llevar al juez a un estado de convicción que, más allá de cualquier duda razonable, permita acreditar la ocurrencia de un actuar a través del cual se persigue el impulso proselitista de una candidatura extraña a la avalada por el partido o movimiento político del que hace parte el accionado.

Así, en la citada decisión de 31 de enero de 2019, M.P. Rocío Araújo Oñate, esta Judicatura aseveró respecto de la acreditación probatoria del apoyo:

*“De esa manera, la Sala estima pertinente aclarar que la demostración del presunto apoyo de un candidato a otro que pertenece a una colectividad política distinta, **debe aflorar de manera evidente o de bulto**, es decir, **revistiendo al operador judicial tantos elementos de juicio que permita superar toda duda razonable** para que éste pueda colegir que en el caso en concreto se presentó la causal de nulidad endilgada (doble militancia) y de esa forma advertir que el candidato traicionó la voluntad de su electorado.”*

Lo que ha ocurrido, por ejemplo, cuando en el expediente obran medios de convicción de los que se derivan patrocinios políticos claros, como la invitación al electorado a sufragar por un aspirante Conservador a la Gobernación del Tolima,

⁵⁰ Rad. 11001-03-28-000-2018-00032-00.

⁵¹ La naturaleza del apoyo.

⁵² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2018-00032-00. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Sentencia de 31 de octubre de 2018.

⁵³ *Ibidem*.





cuando se ostenta la condición de candidato del Partido Alianza Verde a la Asamblea departamental, en el marco de programas radiales⁵⁴.

Por último, la Sección resalta que, como fuere estimado en reciente providencia de 20 de agosto de 2020, el actuar objeto de sanción se centra en el ofrecimiento de apoyos, y no en el recibimiento de respaldos por parte de un candidato:

*“Al respecto, resulta del caso precisar que la conducta prohibida, en materia de doble militancia, consiste en apoyar candidatos distintos a los propios del partido o movimiento político al cual se encuentran afiliados, **no recibir apoyo de agrupaciones políticas diferentes a la que inscribe a un aspirante a un cargo de elección popular.**”⁵⁵⁵⁶.*

141. De otra parte, se estima pertinente reiterar, que la doble militancia en nuestro ordenamiento jurídico es tridimensional, es decir, no solo irradia la disciplina partidista, sino que también protege al elector y al sistema democrático en materias de decisión de las bancadas por ejemplo⁵⁷.

142. En el caso de autos tiene especial importancia la protección de los derechos constitucionales del elector, respecto de la cual vale la pena destacar que desde 1991 el Estado colombiano optó por estructurarse como un Estado Social de Derecho. Este principio fundante tiene múltiples implicaciones relacionadas con las decisiones que se toman en su interior. En efecto, a la democracia representativa se le suma de manera trascendente la democracia directa o participativa. En este contexto, el pueblo en calidad de soberano adquiere un mayor realce, a partir del conjunto de derechos que hace posible la participación. En esa medida, la Constitución Política⁵⁸ advierte que todo ciudadano tiene derecho a participar de la conformación, ejercicio y control del poder político; para tal efecto cuenta con la posibilidad de *elegir y tomar parte en elecciones participando políticamente* y en los escenarios civiles, como puede ser los mecanismos de democracia participativa y en todos los asuntos, de cualquier índole, que les afecte.

143. Téngase presente que en una democracia participativa los elegidos son verdaderos voceros de la voluntad popular y están sometidos al mandato de los electores, de allí que – a diferencia de la democracia representativa, “*el ciudadano conserva en todo momento sus derechos políticos para controlar a su representante, porque dicha elección no supone la transferencia de la soberanía popular, sino que lo inviste de legitimidad para actuar como un delegado del Pueblo*”⁵⁹

144. La misma Constitución señala la manera en la cual deben salvaguardarse los derechos del elector. Ciertamente, corresponde al aparato estatal velar por que dicho derecho se desarrolle sin mácula alguna. Se establece que la organización

⁵⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 730001-23-33-000-2015-00806- 01. M.P. Alberto Yepes Barreiro. Sentencia de 29 de septiembre de 2016.

⁵⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2019-00088-00. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Sentencia de 20 de agosto de 2020.

⁵⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 3 de diciembre de 2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2020-00016-00 y 11001-03-28-000-2020-00017-00.

⁵⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 10 de diciembre de 2020, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 19001-23-33-003-2019-00368-01.

⁵⁸ Art. 40.

⁵⁹ Corte Constitucional, sentencia C-379 de 2016.





electoral debe suministrar a los votantes instrumentos que les permita identificar con *claridad* los movimientos, partidos políticos y candidatos. En consecuencia, la ley puede implantar mecanismos de votación que tiendan siempre a *garantizar* el libre ejercicio del derecho del elector⁶⁰. *Libertad* y *garantía* igualmente respaldadas por la Convención Americana de Derechos Humanos⁶¹ y por el Pacto de Derechos Civiles y Políticos⁶².

145. La base de los derechos constitucionales del elector, radica en el ejercicio *libre* del derecho, forjándose de esta manera en el núcleo esencial del derecho fundamental al voto⁶³. Así pues, es la *libertad* del sufragante y su protección lo que permite hablar de *democracia*; por ende, sin dicha *libertad* y sin la salvaguarda de la misma, no puede estarse en presencia de un Estado Democrático. Al respecto se indicó:

"El voto constituye, sin lugar a dudas, uno de los elementos centrales de la democracia. No podría comprenderse la democracia sin la existencia de elecciones, en las cuales se eligen los gobernantes a través del voto de los ciudadanos.

(....)

*En el Estado de Derecho, el ejercicio individual y colectivo del derecho al voto, está sujeto a condiciones normativas que establecen las condiciones de validez, tanto del voto individual, como de la actividad electoral en sí considerada. **La democracia precisa de tales condiciones, a fin de garantizar que la decisión contenida en el voto sea una genuina expresión de la voluntad individual y no el producto del ejercicio de poderes sobre la persona. Se busca rodear de garantías, pues, el ejercicio libre del voto, apunta a alcanzar condiciones de transparencia máxima en el proceso electoral.**"* (Negrilla fuera de texto)⁶⁴

146. En consecuencia, en un Estado Social y Democrático de Derecho la *libertad* del elector debe ser amparada con el fin de poder hacer válida la democracia; de allí que se rechace de manera enfática la *manipulación* del elector, propia de los regímenes autoritarios, y se dirija el accionar del Estado a fin de garantizar *"la correcta y libre formación de la voluntad política de la ciudadanía"*⁶⁵.

147. Por tal razón, es que el concepto de *democracia* moderno denota actualmente unos contenidos diferentes de los que se concebían anteriormente. Así pues, la democracia consistiría en un conjunto de *"reglas de procedimiento para la adopción de decisiones colectivas que no dice nada sobre el contenido o resultado de las mismas, de donde su carácter reglado se constituye en una característica distintiva del modelo democrático y se manifiesta desde la elección de sus representantes hasta el producto final de la actuación de éstos, siendo inherentes a la democracia: reglas sobre las mayorías y minorías, reglas sobre las elecciones y la actuación de los parlamentos, reglas sobre las condiciones de ejercicio de la libertad política y, sobre todo, reglas sobre la protección de ciertos intereses básicos de todos los seres humanos"*⁶⁶.

⁶⁰ Art. 258.

⁶¹ Art. 23 .

⁶² Art. 25.

⁶³ Corte Constitucional, sentencia C- 142 de 2001.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ Corte Constitucional, sentencia C-551de 2003.

⁶⁶ Corte Constitucional, sentencias C-141 de 2010, C-150 de 2015 y C-379 de 2016.





148. Como pilar fundamental del Estado Colombiano y de la democracia, se erige el *pluralismo político*, contrario en esencia al **unanimismo**. En el juego democrático se parte de la base de la existencia de diferentes tendencias ideológicas, claramente diferenciables; en consecuencia se “*desconfía de la homogeneidad porque reconoce la heterogeneidad de las sociedad, así como la existencia de los grupos a los que pertenecen los individuos; rechaza el carácter absoluto de las opiniones o tendencias, ya que le otorga legitimidad a los distintos puntos de vista; promueve la participación política en la medida en que da oportunidad de expresarse a diversas propuestas y grupos sociales y supone la aceptación de las reglas fijadas para tornar viable esa expresión y hacerla accesible a todos*”⁶⁷.

149. En este orden de ideas, hace parte de esas reglas de protección de la *libertad del elector* la pretensión consistente en que en el proceso electoral, el que sea, se comporte bajo la *doble exigencia de lealtad y claridad*. La Corte Constitucional⁶⁸, al fijar los parámetros anotados en punto de los referendos, sentó las bases aplicables a cualquier proceso democrático respecto de la *lealtad y claridad* que deben arropar a los electores en cualquier trámite de toma de decisión. Por eso la necesidad imperiosa que en momento alguno se induzca al elector a engaños, manipulaciones, artilugios o equívocos, que alteren su convencimiento al momento de ejercer su derecho fundamental.

150. De tal suerte, que en las elecciones unipersonales, por ejemplo, el elector debe gozar de la *claridad* del programa político expuesto por el candidato, así como de su *lealtad* en que dicho contenido ideológico y programático no será alterado ni cambiado por otro, ni por circunstancias electorales meramente coyunturales y con miras a transformar un resultado electoral. Precisamente es dicha *doble exigencia* la que permite radicar la *confianza democrática* en cabeza del elector, como director soberano del Estado. En consecuencia, la *doble exigencia* proporciona legitimidad a los procesos electorales⁶⁹ y permite sostener el sistema democrático.

151. Por ende, como lo indica la Corte Constitucional⁷⁰, no tendría sentido que el ordenamiento constitucional y legal colombiano propendiera por la *libertad del elector* y al mismo tiempo aceptara la validez de procesos electorales que violenten o defrauden la voluntad de este, que lo conduzcan a equívocos, que los engañen en su consentimiento o que, por consiguientes, no sean *claros* ni *leales*. De este modo, se puede aseverar que la *libertad* del sufragio se debe constituir en una constatación mínima previa a su ejercicio.

152. Una de las formas que garantizan constitucionalmente la salvaguarda y protección de la libertad del elector, es la prohibición de doble militancia. En efecto, en variada jurisprudencia la Corte Constitucional⁷¹ ha precisado que la prohibición a los ciudadanos de pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político, tiene origen constitucional. En consecuencia, no es una determinación que provenga solamente del legislador, sino que este la desarrolla por devenir directamente de la Constitución.

⁶⁷ Ibídem

⁶⁸ Corte Constitucional, sentencias C-551 de 2003, C-397 de 2010, C-784 de 2014, C-150 de 2015.

⁶⁹ Corte Constitucional, sentencia C-890 de 2004.

⁷⁰ Ibídem.

⁷¹ Corte Constitucional, sentencias C-342 de 2006, C-334 de 2014, entre otras.





153. Así pues, la prohibición constitucional de doble militancia, surge de la confianza depositada por el elector en un determinado y específico plan de *acción política*. Confianza que no puede verse estropeada y arruinada, por la decisión personalista y egoísta del candidato o elegido de no honrar el acuerdo tácito – tanto programático como ideológico -con su elector.

2.5. Interpretación sistemática de las normas de coalición y sobre la prohibición de doble militancia

154. En los términos que anteceden, se ha dado cuenta de las normas que regulan lo atinente a la doble militancia y a las coaliciones, en consideración a que como se desprende de los antecedentes y de los problemas jurídicos planteados, uno de los aspectos centrales de la controversia consiste en establecer si los candidatos de coalición pueden incurrir en doble militancia cuando apoyan a (I) candidatos distintos a los pertenecientes al partido en el que militan o (II) de las colectividades que por coalición o adhesión respaldan su candidatura.

155. Del análisis del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, que constituye uno de los bastiones del derecho de las agrupaciones jurídicas a coaligarse, si bien no emplea el término “doble militancia”, **sí contiene mandatos claros e inequívocos de los principios y fundamentos que justifican dicha prohibición**, tales como el fortalecimiento de las bancadas, la disciplina de partido, el derecho del electorado de contar con información clara y concreta sobre la militancia de los aspirantes a los cargos de elección popular, y desde luego, evitar el proselitismo y el transfuguismo, todo con el propósito de brindar condiciones mínimas de coherencia, transparencia y lealtad en la carrera por obtener el apoyo ciudadano.

156. En efecto, en relación con los anteriores fines, el artículo 29 ibídem:

- Señala que el candidato de coalición será el candidato **único** de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella. Igualmente será el candidato único de los partidos y movimientos con personería jurídica que aunque no participen en la coalición decidan adherir o apoyar al candidato de la coalición. Estableciendo de manera inequívoca, el deber de fidelidad que tienen las colectividades con la candidatura que se decidieron apoyar.
- En relación con lo anterior, el artículo 29 sostiene que el acuerdo de coalición tiene carácter vinculante y por tanto, los partidos y movimientos políticos y sus directivos, y los promotores de los grupos significativos de ciudadanos no podrán inscribir, ni apoyar candidato distinto al que fue designado por la coalición, en tanto una actitud contraria significa un desconocimiento de los compromisos adquiridos.
- Inclusive, para no dejar duda sobre la obligación de respetar el acuerdo de coalición, de guardar fidelidad a la decisión de respaldar determinada candidatura, expresamente señala que si alguna agrupación política decide





inscribir a un candidato distinto al designado en la coalición, la inscripción puede revocarse o anularse.

- También prescribe el artículo 29 en relación con los mencionados fines, que una solemnidad de la inscripción del candidato de coalición constituye que en el formulario correspondiente (el E-6) se indique (a) los partidos y movimientos que integran la coalición y (b) la filiación política de los candidatos, con el fin de que la ciudadanía conozca tales circunstancias, y por lo tanto, durante la contienda electoral tenga la oportunidad de constatar cómo se relaciona el aspirante al cargo de elección popular con la colectividad de la cual es militante y con las que apoyaron su aspiración, que en tratándose de las que suscribieron el acuerdo de coalición, consignaron en éste **un programa de gobierno**, el mecanismo mediante el cual se financiará la campaña, cómo se distribuirá la reposición estatal de los gastos, los sistemas de publicidad y auditoría interna y el mecanismo mediante el cual conformarán la terna en los casos en que hubiere lugar a reemplazar al elegido.

157. Ahora bien, al analizar el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, que se insiste, contiene mandatos directamente relacionados con los fines que justifican la prohibición de doble militancia, en principio podría considerarse que sólo establece obligaciones en cabeza de las colectividades políticas y sus directivos con el candidato de coalición, pero no al contrario, esto es, deberes u obligaciones del aspirante del cargo de elección popular con las agrupaciones que lo respaldan, pues no hace alusión de manera expresa a conductas que estén permitidas o prohibidas para el candidato de coalición, particularmente, respecto a su relación con los demás aspirantes a cargos de elección popular.

158. No obstante, al ahondar en el artículo 29 ibidem no puede perderse de vista, que constituyen aspectos de la **esencia** del acuerdo de coalición, (I) el candidato que representará a las colectividades involucradas y (II) el programa de gobierno que presentará el aspirante a alcalde o gobernador, que es producto del consenso al que llegaron aquéllas, por lo que resulta evidente que el candidato sobre el cual recae el acuerdo de voluntades tiene un deber de fidelidad, de lealtad con las agrupaciones políticas que lo respaldan, en tanto las representa en la contienda electoral, como lo indica la misma disposición, motivo por el cual resultaría totalmente ilógico considerar que está habilitado para actuar en contra los intereses de quienes inscribieron su candidatura, por ejemplo, apoyando a los candidatos de partidos y movimientos políticos que no hacen parte o no se adhirieron a la coalición y que están compitiendo con los que pertenece a ésta.

159. Ahora bien, tampoco puede pretenderse que el artículo antes señalado contenga todos y cada uno de los deberes de los candidatos de coalición, por lo que en el entendimiento del tal asunto resulta imperativo interpretar de manera sistemática el ordenamiento jurídico, y por ende, integrar las disposiciones normativas que resultan aplicables, verbigracia, los artículos 107 de la Constitución y 2° de la Ley 1475 de 2011, que contienen obligaciones que se predicán para **(I) todos los ciudadanos y (II) para quienes aspiran a ser**





elegidos en cargos de elección popular, categorías que no son ajenas a los candidatos de coalición.

160. Efectivamente, en primer lugar se recuerda, que el inciso 2° del artículo 107 de la Constitución Política de manera categórica señala que **“en ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político”**, con lo cual el Constituyente proscribió la posibilidad de pertenencia simultánea a dos o más agrupaciones políticas, sin contemplar como excepción los candidatos de coalición, respecto de los cuales para ser coherente con tal mandato, el inciso 3° del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011 consagró como solemnidad de la inscripción de la candidatura, señalar (I) la filiación política del candidato, esto es, la colectividad a la que se encuentra afiliado y separadamente, (II) los partidos o movimientos políticos que integran la coalición, con lo cual se logra diferenciar que un asunto es la colectividad en la que milita el aspirante, que **solo puede ser una por mandato de la Constitución**, y otra cosa las demás agrupaciones que deciden apoyar una aspiración electoral determinada.

161. Añádase a lo expuesto, que la posibilidad consagrada en el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, de inscribir un candidato de coalición, debe interpretarse en concordancia con los artículos 28 del mismo estatuto, 108 y 262 de la Constitución Política, que señalan que son los partidos políticos, los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos los que inscriben candidatos, **cuestión distinta es que éstas efectúen tal inscripción de manera individual o en coalición**, sin que respecto de la segunda alternativa la ley o la Constitución le confieran a la concurrencia de voluntades constituirse como una nueva agrupación política con la posibilidad de tener afiliados como ocurre con las que sí son reconocidas como tales por el ordenamiento jurídico, ni tampoco, que en virtud de la coalición el candidato de un partido se desafilie automáticamente del mismo para pasar a una nueva agrupación que es distinta a la suma de organizaciones que contribuyeron a su creación, con el fin de no vulnerar el mandato constitucional, según el cual, **“en ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político”** (art. 107 de la CP).

162. Continuando con el análisis propuesto, se trae a coalición respecto de los deberes que tiene el candidato de coalición con la colectividad en que milita, el artículo 2° de la Ley 1475 de 2011, porque al referirse a los ciudadanos que aspiran a ocupar un cargo de elección popular prescribe: **“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”** (negrilla fuera de texto).

163. La anterior norma a juicio de la Sala claramente resulta aplicable a los candidatos de coalición, pues en virtud de tal condición aspiran a un cargo de elección popular, y para tal efecto están afiliados a una colectividad política como





se acaba de explicar, por lo que tienen el deber de no atentar contra los intereses de la misma, de actuar en el marco de los lineamientos de la agrupación a la que pertenecen, motivo por el cual se les prohíbe brindar su apoyo a aspirantes que no hacen parte de su partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos.

164. Desde luego, no puede olvidarse que esta prohibición tiene lugar cuando los candidatos de elección popular **no** están en libertad de apoyar a aspirantes que no pertenecen a sus colectividades, lo que ocurre cuando (I) para un cargo determinado hay candidatos respaldados por su agrupación o en caso contrario, (II) cuando ésta impartió a sus integrantes la directriz de no brindar apoyo alguno, so pena de actuar en contra de sus principios y/o intereses e incurrir en doble militancia.

165. Por lo tanto, una interpretación sistemática de las normas sobre el derecho a coaligarse y las atinente a la doble militancia, permiten considerar que los candidatos de coalición no son ajenos a las obligaciones que deben cumplir todas las personas que aspiran a cargos de elección popular, entre las que se encuentra no incurrir en la prohibición de que trata el inciso 2° del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011 que reza:

*“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**”* (se resalta).

166. Por supuesto, no se pasa por alto que el candidato de coalición, además de tener un deber de fidelidad con el partido en el que milita, también se debe a las colectividades que apoyaron su candidatura, respecto de las cuales aceptó representarlas en la contienda electoral y presentar en su nombre un programa de gobierno (art. 29 de la Ley 1475 de 2011), por lo que si la agrupación a la que se encuentra afiliado no inscribió o respaldó a un candidato para determinado cargo y respecto de éste dejó en libertad a sus militantes, resulta válido que el aspirante de coalición brinde su respaldo a una de las candidaturas de las colectividades que a su vez apoyaron su aspiración electoral.

167. En ese orden de ideas, a partir de las anteriores consideraciones, que parten de la aplicación e interpretación sistemática de los artículos 107 Superior, 2 y 29 de la Ley 1475 de 2011, la Sección Quinta del Consejo de Estado como se ilustrará en detalle en el siguiente acápite, en materia de doble militancia ha indicado que el candidato de coalición, en su intención de manifestar apoyo a otros candidatos, (I) lo debe hacer en primer lugar, en favor de los que pertenecen a la colectividad en la que **se encuentra afiliado**, y (II) en caso de que su partido para un cargo específico no haya inscrito o respaldado a algún aspirante, lo puede hacer en favor de los candidatos que hacen parte de la coalición o los que militan en la colectividades que adhirieron o apoyaron su campaña (la del candidato de





coalición), (III) sin establecer entre unos u otros⁷² algún grado de preferencia y, (IV) siempre y cuando haya sido dejado libre para brindar ese apoyo por parte de la colectividad de origen⁷³.

168. Sobre el particular, resultan ilustrativas las siguientes consideraciones, contenidas en la sentencia del 3 de diciembre de 2020 proferida por esta Sección:

“En cuanto a las coaliciones y la doble militancia, esta Corporación explicó⁷⁴:

*“(…) En tales condiciones, si bien es cierto, **el candidato a un cargo de elección popular está sujeto a apoyar a los demás aspirantes que inscriba la agrupación política a la cual pertenece, en el evento de las coaliciones, cuando el partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos al cual pertenece una persona no inscriba candidatos para un cargo específico, éste podría apoyar entonces, a los candidatos de los demás integrantes de la coalición o de los partidos y movimientos políticos que aunque no hagan parte de la coalición, se adhieran o apoyen a su candidato.***

*Es decir, conforme el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011 **el candidato inscrito por una coalición, lo es, en primer lugar, de la agrupación política en la que milita, pero también de los demás miembros de la coalición e incluso de los partidos y movimientos políticos que se adhieran o apoyen su candidatura.*** (Negrillas fuera del texto original)⁷⁵

*Así las cosas, cuando un candidato se inscriba por una coalición, si su intención se manifiesta en brindar apoyo, debe hacerlo: **(i) en primer lugar a los candidatos de su partido de origen, y en caso de que no haya candidato para un cargo específico, (ii) puede apoyar a los candidatos de los demás integrantes de la coalición o de los partidos o movimientos políticos que se hayan adherido, siempre y cuando haya sido dejado libre para dar ese apoyo por parte del partido***⁷⁶ (destacado fuera de texto).

169. Bajo el entendimiento expuesto de las normas relativas del derecho a coaligarse y la doble militancia, procederá analizarse las circunstancias del caso en concreto, pero antes de ello y en aras ilustrar la aplicación de la referida prohibición cuando han estado involucrados candidatos de coalición, se hará una descripción de la tipología de controversias respecto de las cuales se ha pronunciado esta Sección.

2.6. Jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado sobre la doble militancia y candidatos de coalición

170. Con posterioridad a la expedición de la Ley 1437 de 2011, en el artículo 275 numeral 8 de este estatuto se consagró expresamente como causal de nulidad de

⁷² Esto es, entre los candidatos de las agrupaciones que hacen parte de la coalición y los que pertenecen a las colectividades que se adhieren o apoyan la campaña del candidato de coalición.

⁷³ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 24 de septiembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2019-00074-00, 11001-03-28-000-2019-00075-00 acumulado. Consejo de Estado, Sección Quinta, fallo del 3 de diciembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 68001-23-33-000-2019-00867-02.

⁷⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 24 de septiembre de 2020. Expediente 11001-03-28-000-2019-00074-00. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio

⁷⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, fallo del 3 de diciembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 68001-23-33-000-2019-00867-02.

⁷⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, fallo del 3 de diciembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 68001-23-33-000-2019-00867-02.





los actos de elección por voto popular, que “*el candidato incurra en doble militancia política*”. En no pocas oportunidades, la Sección Quinta del Consejo de Estado se ha pronunciado frente a casos en los que los aspirantes a los cargos de elección popular involucrados en la configuración de la mencionada situación de inhabilidad, han acudido a los comicios a través de coaliciones.

171. De la revisión de la jurisprudencia en la materia, se destacan 6 tipos de casos en los que se ha alegado la presunta configuración de la causal de nulidad de doble militancia, en los que estuvieron involucrados candidatos en coalición. Tales eventos pueden identificarse así:

1. Presunta configuración de doble militancia por la inscripción de candidaturas en nombre de varias agrupaciones políticas y el desarrollo de actividades proselitistas que involucran a éstas⁷⁷.
2. Supuesta materialización de doble militancia porque el candidato de una agrupación política que en una consulta interpartidista no salió favorecido, se inscribió como fórmula vicepresidencial del ganador de aquella⁷⁸.
3. Posible estructuración de doble militancia porque el miembro de una corporación de elección popular, sin haber renunciado a su curul con 12 meses de antelación a la elección, se inscribió como fórmula vicepresidencial de un candidato en coalición⁷⁹.
4. Doble militancia porque el demandado apoyó presuntamente a un candidato de coalición respaldado por organizaciones políticas distintas a la del primero⁸⁰.
5. Realización de actos constitutivos de doble militancia porque el demandado, un candidato de coalición, presuntamente **apoyó** a otro que milita en una agrupación política que no hace parte de aquella⁸¹.
6. Supuesta materialización de doble militancia porque el demandado, un candidato de coalición, **recibió apoyo** de otro que milita en una colectividad que no hace parte de aquella⁸².

⁷⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 12 de septiembre de 2013, M.P. Alberto Yepes Barreiro (E), Rad. Radicación número: 25000-23-31-000-2011-00775-02. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 12 de noviembre de 2015, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2014-00088-00 y 11001-03-28-000-2014-00090-00. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 20 de noviembre de 2015, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2014-00091-00.

⁷⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 28 de marzo de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2018-00077-00.

⁷⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 2 de abril de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2018-00074-00.

⁸⁰ Ver por ejemplo: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 29 de septiembre de 2016, M.P. Alberto Yepes Barreiro, rad. Radicación número: 63001-23-33-000-2015-00375-01. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 29 de septiembre de 2016, M.P. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 730001-23-33-000-2015-00806-01. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 10 de diciembre de 2020, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 52001-23-33-000-2020-00015-02. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 10 de diciembre de 2020, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 19001-23-33-003-2019-00368-01. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 28 de enero de 2021, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 68001-23-33-000-2020-00015-01 acumulado con 68001-23-33-000-2019-00920-00.

⁸¹ Ver: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 24 de septiembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2019-00074-00, 11001-03-28-000-2019-00075-00 acumulado. Consejo de Estado, Sección Quinta, fallo del 3 de diciembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 68001-23-33-000-2019-00867-02

⁸² Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 20 de agosto de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2019-00088-00.





172. A continuación, se describen frente a las anteriores tipologías, los aspectos más relevantes, en aras de identificar las subreglas que la Sección ha establecido en materia de doble militancia, cuando en el relato de los hechos se encuentran candidatos de coalición.

2.6.1. **Presunta configuración de doble militancia por la inscripción de candidaturas en nombre de varias agrupaciones políticas y el desarrollo de actividades proselitistas que involucran a éstas**

173. Se trata de aquellos casos en los que se demanda la nulidad de las elecciones, porque los destinatarios de éstas (I) se inscribieron para la contienda electoral con el respaldo de varias agrupaciones políticas y porque (II) durante la campaña realizaron actividades que involucraron a éstas, lo que a juicio de los demandantes acredita que los aspirantes en desatención de la prohibición de doble militancia, estaban afiliados simultáneamente a varias colectividades.

174. Frente a tales reproches, que en su momento se dirigieron contra la elección del alcalde de Soacha⁸³ y de los entonces presidente y el vicepresidente de la República⁸⁴, la Sección aclaró que en el ordenamiento jurídico colombiano las coaliciones están permitidas y que en virtud de las mismas resulta válido que se inscriba una candidatura con el respaldo de varias agrupaciones políticas, hecho que no es constitutivo de doble militancia, sino la materialización de una aspiración debidamente respaldada por varias colectividades; por lo que tampoco hay lugar a considerar que se incurre en la señalada prohibición, cuando el candidato de la coalición asiste o participa en actividades de las agrupaciones que de manera coaligada lo apoyan.

175. Adicionalmente, frente a los referidos casos la Sala Electoral aclaró, que el candidato que es respaldado por una coalición, es militante de **una** agrupación política, pero su aspiración además de ser apoyada por ésta, es respaldada por las demás que hacen parte de aquélla.

176. Entre los pronunciamientos proferidos, se destaca el fallo del 12 de noviembre de 2015 en el que se afirmó:

*“(…) es claro que el dicho del demandante sobre que **JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN** declaró ser afiliado a los tres partidos políticos es una afirmación que no tiene sustento fáctico, pues en el documento de inscripción no existe tal declaración.*

*Al contrario, lo que dicho documento señala de conformidad con las certificaciones otorgadas por los secretarios generales y representante legal de los partidos de Unidad Nacional, Cambio Radical y Liberal Colombiano es que siendo el doctor **JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN** militante del Partido Social de Unidad*

⁸³ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 12 de septiembre de 2013, M.P. Alberto Yepes Barreiro (E), Rad. Radicación número: 25000-23-31-000-2011-00775-02.

⁸⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 12 de noviembre de 2015, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2014-00088-00 y 11001-03-28-000-2014-00090-00. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 20 de noviembre de 2015, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2014-00091-00





Nacional –U- se inscribió por la coalición de esos tres partidos políticos, según el Acuerdo de coalición de 3 de marzo de 2014, en cuyo objeto se pactó: “inscribir y promover la candidatura a la Presidencia de la República” al aquí demandado. Acuerdo permitido aplicando el tenor literal del artículo 9.3 de la Ley 130 de 1994, por consiguiente el demandado al ser inscrito por una coalición de partidos realizó actividades proselitistas en favor de los tres partidos que integran la coalición.

No se puede interpretar, de ninguna manera, como lo pretende el actor que, la prohibición de doble militancia, en general, implique la prohibición de acordar coaliciones entre partidos políticos, puesto que la asociación de partidos para participar en la contienda electoral frente a los cargos uninominales de elección popular está permitida, establecida y reglamentada en la legislación como una opción para la participación política.

De otro lado, la legislación señalada, en cuanto a coaliciones se refiere, no hace diferencias entre candidatos que sean servidores públicos y otros que no lo sean, como se evidencia en el presente caso. Las coaliciones en la legislación colombiana son permitidas, y no existe prohibición alguna respecto de los servidores públicos que ocupen cargos de elección popular como lo manifiesta el actor, y de las normas señaladas como violadas no es posible hacer tal inferencia, puesto que estas se refieren a la participación de los candidatos a presidente o vicepresidente, la declaración pública que deben realizar en caso de aspirar como candidatos, su forma de elección y en su literalidad señalan: (...)

*Dicha normativa tampoco resulta vulnerada, pues como ya se expuso en acápite anterior, en el caso concreto **el candidato presidente no se inscribió por un partido diferente al partido por el cual resultó elegido, sino que su inscripción se dio por una coalición de tres partidos políticos -incluido el Partido de la “U” por el cual se inscribió como candidato para las elecciones presidenciales de 2010- figura permitida y reglamentada por la legislación.***

Así las cosas, en el caso concreto no prospera el cargo de doble militancia en cuanto a la afirmación del actor sobre la pertenencia simultánea del candidato presidente a los partidos Políticos Social de Unidad Nacional “U”, Cambio Radical y Liberal Colombiano, puesto que de acuerdo a las pruebas allegadas no existe tal simultaneidad en la militancia, sino que se trata de una candidatura respaldada por una coalición de agrupaciones políticas con personería jurídica permitida en nuestro ordenamiento jurídico, por ende la campaña electoral en el marco de tal coalición tampoco se constituye en doble militancia”⁸⁵.

2.6.2. Supuesta materialización de doble militancia porque el candidato de una agrupación política que en una consulta interpartidista no salió favorecido, se inscribió como fórmula vicepresidencial del ganador de aquélla

177. Se trató de una demanda nulidad electoral contra la elección de la señora Martha Lucía Ramírez Blanco como vicepresidente de la República, teniendo en cuenta que participó en la consulta interpartidista⁸⁶ celebrada el 11 de marzo de

⁸⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 12 de noviembre de 2015, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2014-00088-00 y 11001-03-28-000-2014-00090-00.

⁸⁶ Que tiene lugar en el marzo del artículo 7° de la Ley 1475 de 2011 que señala:

“ARTÍCULO 70. OBLIGATORIEDAD DE LOS RESULTADOS. El resultado de las consultas será obligatorio para el partido, movimiento, grupo significativo de ciudadanos o coalición, que las hubiere convocado, así como para los precandidatos que hubieren participado en ellas.

Se entiende que un precandidato ha participado en una consulta cuando su inscripción ha quedado en firme de conformidad con las disposiciones establecidas por los partidos y movimientos que las convocan. Quienes hubieren participado como precandidatos quedarán inhabilitados para inscribirse como candidatos en cualquier circunscripción dentro del mismo proceso electoral, por partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o coaliciones distintas. Los partidos y movimientos políticos y sus directivos, las coaliciones, los promotores de los grupos significativos de ciudadanos y los precandidatos que participaron en la consulta, no podrán inscribir ni apoyar candidatos distintos a los seleccionados en dicho mecanismo, con excepción de los casos de muerte o incapacidad absoluta del candidato así seleccionado. La





2018, en representación del grupo significativo de ciudadanos “*Por una Colombia Honesta y Fuerte Martha Lucía*”, junto con los señores Iván Duque Márquez del Partido Centro Democrático y Alejandro Ordóñez Maldonado que se presentó por el grupo significativo de ciudadanos “*La Patria de Pie*”, con el fin de definir el candidato a la Presidencia de la República.

178. En concreto, se reprochó que a pesar de que el ganador fue el señor Iván Duque Márquez, la señora Martha Lucía Ramírez Blanco se inscribió como la fórmula vicepresidencial del primero, desconociendo a juicio de la parte demandada, el inciso 5° del artículo 107 Constitucional, que prohíbe que quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, se inscriba por otro en el mismo proceso electoral.

179. La Sección en sentencia del 28 de marzo de 2019⁸⁷ consideró que “*de conformidad con lo establecido en el artículo 7 de la Ley 1475 de 2011 que desarrolla el artículo 107 Constitucional, la prohibición impide que los precandidatos que participaron en las consultas se inscriban en el mismo proceso electoral por agrupaciones políticas o coaliciones diferentes, pero no por el mismo grupo de asociaciones políticas que participaron en la consulta. Al respecto, se insiste, es claro que el candidato a la Presidencia de la República del Partido Centro Democrático y los grupos significativos de ciudadanos Por una Colombia Honesta y Fuerte Martha Lucía y La Patria de Pie fue el señor Iván Duque Márquez por lo que la participación de la demandada como su fórmula vicepresidencial, respeta los resultados de la consulta interpartidista y por tanto, no desconoce la limitación de que tratan los artículos 107 Constitucional y 7 de la Ley 1475 de 2011*” (destacado fuera de texto).

2.6.3. Posible estructuración de doble militancia porque el miembro de una corporación de elección popular, sin haber renunciado a su curul con 12 meses de antelación a la elección, se inscribió como fórmula vicepresidencial de un candidato de coalición

180. En sentencia del 2 de abril de 2020⁸⁸, la Sección conoció de una demanda de nulidad electoral contra la representante a la Cámara Ángela María Robledo Gómez, periodo 2018-2022, que obtuvo un lugar en la corporación pública al haber obtenido la segunda votación más alta en las elecciones presidenciales en las que fue candidata a la Vicepresidencia, en virtud del derecho personal de que trata el inciso 4° del artículo 112 de la Constitución⁸⁹.

inobservancia de este precepto, será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al elegido en la consulta. La inscripción, en todo caso, a solicitud del candidato seleccionado, se hará a nombre de los partidos, movimientos o coaliciones que realizaron la consulta, aunque no suscriban el formulario de solicitud de inscripción. En caso de incumplimiento de los resultados de las consultas o en caso de renuncia del candidato, los partidos, movimientos y/o candidatos, deberán reintegrar proporcionalmente los gastos en que hubiere incurrido la organización electoral, los cuales serán fijados por el Consejo Nacional Electoral con base en los informes que presente la Registraduría Nacional del Estado Civil. Estas sumas podrán ser descontadas de la financiación estatal que corresponda a dichos partidos y movimientos.”

⁸⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 28 de marzo de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2018-00077-00.

⁸⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 2 de abril de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2018-00074-00.

⁸⁹ “ARTICULO 112. (...) <Inciso adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> El candidato que le siga en votos a quien la autoridad electoral declare elegido en el cargo de Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernador de Departamento, Alcalde Distrital y Alcalde municipal tendrá el derecho personal a ocupar una curul en el Senado, Cámara de Representantes, Asamblea Departamental, Concejo Distrital y Concejo Municipal, respectivamente, durante el período de la correspondiente corporación.





181. Según la parte demandante, “la congresista demandada incurrió en doble militancia por no haber renunciado a la curul que ocupaba en la Cámara de Representantes, por el Partido Alianza Verde, doce meses antes del primer día de su inscripción como candidata a la Vicepresidencia de la República por la coalición conformada por el Grupo Significativo de Ciudadanos Colombia Humana y el Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS), en fórmula con el aspirante a la Presidencia, Gustavo Francisco Petro Urrego”. Alegaron “la presunta violación de la prohibición de doble militancia política prevista en los artículos 107 de la Constitución, 2º de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 y como causal de nulidad en el numeral 8º del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011”.

182. En el referido pronunciamiento la Sección reiteró en los siguientes términos, que la prohibición de doble militancia **es aplicable sin distinción, a quienes aspiren a ser elegidos en las corporaciones públicas y en los demás cargos de elección popular**, incluidos los que aspiran a la presidencia y vicepresidencia de la República, sean elegidos en dichos empleos o hagan uso del derecho personal de que trata el artículo 112 Superior y decidan ocupar una curul en el Congreso de la República:

“Advierte la Sala que al regular la prohibición de doble militancia, el artículo 107 de la Constitución dispuso expresamente que quien siendo miembro de una corporación pública y decida presentarse a la siguiente elección por un partido distinto, deberá renunciar al menos doce meses antes del primer día de inscripciones.

Este mandato fue reproducido en la Ley Estatutaria 1475 de 2011, cuyo artículo 2º estableció la obligación que tienen los integrantes de esas corporaciones de renunciar a la curul dentro del mismo lapso, cuando vayan a presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político diferente.

En sentencia de octubre seis de 2016, la Sección Quinta adoptó un criterio que ahora reitera sobre los alcances de la prohibición de doble militancia en lo que corresponde a su ámbito de aplicación en materia de elecciones y de cargos públicos de elección popular⁹⁰.

En aquella oportunidad, la corporación precisó lo siguiente:

“Advierte la Sala que la regulación establecida en el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011, en materia de doble militancia política, *está dirigida especialmente a quienes aspiren a ser elegidos en los cargos de elección popular y en las corporaciones públicas y a quienes ya fueron elegidos y ostentan la investidura en dichas modalidades.*

*Respecto de quienes resultaron elegidos en las corporaciones públicas, conserven la investidura y luego decidan presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político diferente al cual representan, la norma señaló que **deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones al nuevo debate electoral.***

A partir de este marco específico, considera la Sala que la siguiente elección prevista en la norma, para efectos de la prohibición legal, está referida a los comicios fijados por la ley para la elección de los miembros de las corporaciones públicas y los diferentes cargos de elección popular.

⁹⁰ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de octubre seis (6) de 2016, expediente 05001-23-33-000-2015-02592-01, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.





(Negrillas fuera del texto).

[...]. Entonces, es claro que la prohibición es aplicable a quienes aspiren a ser elegidos en las corporaciones públicas y en los demás cargos de elección popular, puesto que las normas constitucional y legal no incluyeron ninguna distinción en esta materia.

Adicionalmente, cuando la persona ocupa una curul o desempeña un cargo de elección popular, reitera la Sala que la siguiente elección necesariamente debe entenderse aquella que sigue para las corporaciones públicas y para cualquier cargo de elección popular.

Desde este punto de vista, las disposiciones que regulan la doble militancia no incluyeron excepciones en su aplicación, por lo cual no puede concluirse que la siguiente elección sea la que sigue para la corporación pública de la misma naturaleza, como lo expuso la señora agente del Ministerio Público en su intervención.(...)

Subraya la Sala que la existencia de dicho régimen de inhabilidades (para la vicepresidencia de la República) no excluye la vigencia de la doble militancia para tales cargos, como lo admitió esta corporación en sentencia de noviembre 12 de 2015 al asumir el estudio de la aplicación de dicha figura respecto de la elección de esos altos dignatarios del Estado⁹¹, por lo cual la aplicación de la prohibición no es nueva para los aspirantes a la Presidencia y en este caso para la Vicepresidencia de la República.

La posibilidad de configuración de doble militancia en los casos de los aspirantes a Presidente y Vicepresidente de la República obedece precisamente a que se trata de una prohibición con efectos generales para cualquier cargo de elección popular, según los alcances fijados en los artículos 107 de la Carta y 2º de la Ley 1475 de 2011". (Subrayado fuera de texto).

183. A partir de lo anterior, concluyó que “al tener la condición de representante a la Cámara por el Partido Alianza Verde, la señora Robledo Gómez tenía que renunciar a la curul que ocupaba en la citada corporación pública, con doce meses de antelación, si aspiraba a la Vicepresidencia de la República por una agrupación política distinta de aquella en la cual militaba. Al no haberlo hecho, como está demostrado en el proceso, concluye la Sala que la congresista demandada estaba incurso en la prohibición de doble militancia política prevista en los artículos 107 de la Constitución y 2º de la Ley Estatutaria 1475 de 2011”.

184. En ese orden de ideas, concluyó lo siguiente:

“En cualquier circunstancia, es necesario tener en cuenta que el artículo 107 de la Constitución dispuso claramente que **en ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político** y en esos precisos términos lo señaló posteriormente la Ley Estatutaria 1475 de 2011, en el artículo 2º, por lo cual, reitera la Sala, la prohibición de doble militancia no excluye la aplicación a los aspirantes a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, ni a ningún otro cargo de elección popular.

Además, es claro que el derecho personal reconocido al segundo en votos, aunque ejerza la oposición, no tiene carácter absoluto y no puede desconocer los principios y valores de gran relevancia que sustentan la prohibición de doble militancia en el marco del sistema democrático, entre los cuales pueden destacarse el fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos, la disciplina que deben

⁹¹ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de noviembre 12 de 2015, expediente 11001-03-28-000-2014-00088-00 M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.





observar sus integrantes respecto de las colectividades a las cuales pertenecen y la confianza del elector en el proyecto político ofrecido por el candidato para la aspiración al cargo en desarrollo del proceso electoral” (subraya la Sala).

185. No obstante las anteriores consideraciones, que conducían a la declaratoria de nulidad de la elección acusada, la Sección no accedió a las pretensiones de la demanda por una circunstancia ajena a la misma, el cumplimiento de una orden judicial en sede tutela proveniente de la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado⁹², que dejó sin efecto la providencia de la Sección Quinta que la primera vez que conoció el asunto declaró la nulidad de la elección⁹³, exponiendo entre otros argumentos, que se debió advertir la inexistencia de un *“precedente judicial pacífico, estable y claro alrededor de los artículos 107 y 112 de la Carta Política, porque, precisamente, son las primeras elecciones presidenciales y vicepresidenciales a las que se aplica el Acto Legislativo 02 de 2015”*⁹⁴, esto es, el que consagró el ejercicio del derecho personal al que se ha hecho alusión.

186. En ese orden de ideas, en cumplimiento del fallo de tutela, la Sección Quinta concluyó que por tratarse del primer caso sobre transgresión de la prohibición de doble militancia frente a candidatos que aspiran a un cargo uninominal y al haber obtenido la segunda votación más alta, disponen ejercicio del derecho personal a ocupar una curul en la respectiva corporación pública, el criterio interpretativo expuesto no sería aplicado a la situación particular de la señora Robledo Gómez, pero afirmó, tendría que tenerse *“en cuenta a partir de las elecciones para presidente y vicepresidente de la República previstas para el año 2022”*.

2.6.4. Doble militancia porque el demandado apoyó presuntamente a un candidato de coalición respaldado por organizaciones políticas distintas a la del primero

187. En esta tipología se encuentran la mayoría de casos que ha conocido la Sección que involucran candidatos de coalición. Se trata de aquellos eventos en los que se acusa que el demandado apoyó a otro ciudadano que de manera coaligada acudió a la campaña electoral, respaldado por organizaciones políticas distintas a las que inscribieron o acompañaron la candidatura del primero.

188. Debe agregarse que el reproche también está sustentado, en que el demandado apoyó al de coalición, aunque éste estaba compitiendo por un cargo de elección popular, respecto del cual la agrupación política del primero (del demandado) tenía aspirante propio, lo que supuestamente daba cuenta del comportamiento contrario a la disciplina de partido.

189. Frente a esta tipología de asuntos no se advierte de la jurisprudencia de la Sala Electoral del Consejo de Estado, alguna consideración tendiente a señalar que la existencia de la coalición constituye una circunstancia que impida predicar la configuración de la prohibición de doble militancia, por lo que se ha emprendido

⁹² Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 10 de marzo de 2020, M.P. William Hernández Gómez, Rad.11001-03-15-000-2019-03079-01.

⁹³ Del 25 de abril de 2019 (expediente 2018-00074-00).

⁹⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 10 de marzo de 2020, M.P. William Hernández Gómez, Rad.11001-03-15-000-2019-03079-01.





el análisis de fondo de los casos planteados, en especial en el ámbito probatorio, a efectos de precisar si durante la campaña electoral se presentó o no el apoyo denunciado, porque en caso afirmativo debe declararse la nulidad del acto de elección⁹⁵, de lo contrario deben negarse las pretensiones de la demanda⁹⁶.

190. Entre las sentencias proferidas se destaca la del 10 de diciembre de 2020⁹⁷, que se pronunció frente a un asunto en el que la colectividad del demandado (Partido de la U) había dejado en libertad a sus militantes de apoyar para la alcaldía de Popayán, al candidato que el partido inscribió o a cualquier otro, circunstancia que invocó el demandado en su condición de concejal del mismo municipio, para argumentar que no incurrió en doble militancia por acompañar la candidatura a la alcaldía del aspirante de los partidos Alianza Verde y Colombia Renaciente.

191. En esa oportunidad y en atención a que la prohibición de doble militancia tiene respaldo constitucional como legal, se concluyó que el acto por medio del cual del Partido de la U permitió que sus integrantes no apoyaran al candidato de la misma colectividad, carecía por completo de validez, de un lado, porque *“el único facultado para estructurar las circunstancias especiales que limitan esta figura como causal de inelegibilidad es el legislador”*, y de otro, porque *“la doble militancia en nuestro ordenamiento jurídico es tridimensional, es decir, no solo irradia la disciplina partidista, sino que también protege al elector y al sistema democrático en materias como por ejemplo de bancadas”*. En sustento de las razones expuestas se argumentó:

*“83. Bajo el amparo de la Resolución No. 071 de 2019, la defensa del demandado, pretende restarle a la Constitución su poder normativo, al crear una excepción que no encuentra soporte legal y mucho menos constitucional, **dejando de lado la máxima que sólo el legislador puede establecer el régimen de prohibiciones para los mandatario(s) de elección popular y con ello las excepciones aplicables a cada una de ellas.***

*84. Olvida que, la Carta de Derechos se erige como la norma de normas, es decir, su naturaleza normativa es la fuente de sujeción no solo del orden jurídico en general, sino de las actuaciones particulares que deban someterse en su ejercicio a las cláusulas en ella establecidas, como ocurre con las agrupaciones políticas, de tal suerte, que al ser la Carta de Derechos **la fuente primera del sistema interno es innegable su carácter vinculante el cual no puede ser desconocido por reglas infraconstitucionales así como tampoco por pactos o acuerdos entre particulares cuando tienen una sujeción especial a ella por la actividad que desarrollan.**(...)*

*86. Sin duda alguna, la prohibición de la doble militancia, es una restricción genérica que busca mantener la vigencia de nuestro sistema político democrático, por lo que adquiere una importancia mayúscula, que debe ser **observada** como herramienta de fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos, por expreso mandato*

⁹⁵ Ver por ejemplo: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 10 de diciembre de 2020, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 52001-23-33-000-2020-00015-02. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 10 de diciembre de 2020, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 19001-23-33-003-2019-00368-01.

⁹⁶ Entre otros se pueden consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 29 de septiembre de 2016, M.P. Alberto Yepes Barreiro, rad. Radicación número: 63001-23-33-000-2015-00375-01. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 29 de septiembre de 2016, M.P. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 730001-23-33-000-2015-00806-01. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 28 de enero de 2021, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 68001-23-33-000-2020-00015-01 acumulado con 68001-23-33-000-2019-00920-00.

⁹⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 10 de diciembre de 2020, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 19001-23-33-003-2019-00368-01.





Constitucional, cuyo fin último es eliminar el personalismo y aumentar los estándares de disciplina de sus miembros e integrantes. (...)

89. De todo lo anterior, forzoso se torna en concluir, **que no le es permitido a las colectividades políticas desconocer los mandatos Superiores o estatutarios, que fijan límites a su autonomía, toda vez que éstos son imperativos y de forzoso cumplimiento, por el fin que protegen contenido en la Constitución Política cuya motivación es el fortalecimiento de la democracia.**

90. Respecto de la situación particular del señor Oyther Manuel Candelo Riascos, la Sala Electoral⁹⁸, en un caso similar estableció⁹⁹: **En otras palabras, siendo que en materia de doble militancia como causal de nulidad electoral expresamente prevista en la ley, las normas que componen el ordenamiento jurídico son de orden público, las mismas no pueden ser desobedecidas por ninguna clase de convenio, acto o declaración unilateral** adoptada o expedida por organizaciones de carácter particular como lo son los partidos y movimientos políticos; porque es cierto que a estos se les ha reconocido constitucionalmente autonomía, pero, por supuesto, es una autonomía que ha de estar ajustada a la Constitución y la ley¹⁰⁰./.../

Está claro que el expedir la resolución No. 30 de 2015 el Partido Cambio Radical no actuó como autoridad, de manera que tal resolución tiene contenido estrictamente privado (al interior de la organización), y al contravenir la misma, en forma flagrante, normas de orden público, la misma carece de toda eficacia jurídica para los efectos específicos de servir de parámetro normativo del presente ejercicio de control judicial.” (...)

127. Cabe destacar, que en el caso del ordenamiento jurídico colombiano, tanto la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado¹⁰¹ como la de la Corte Constitucional¹⁰², han establecido de manera unívoca que el objeto de protección de la prohibición **de doble militancia se dirige, no solo a favor de las organizaciones políticas, sino, sobre todo, a la sociedad y la profundidad y eficacia del sistema democrático**, que son los que se benefician de las medidas de fortalecimiento de las agrupaciones políticas, porque si a través de la disciplina de la política partidista y otros elementos que conforman el sistema jurídico en materia de democracia, la sociedad recibe de esa forma un mensaje cada vez más claro del sistema, los asociados pueden tener un parámetro claro de la opción con la

⁹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 29 de junio de 2017, M.P.: Rocío Araújo Oñate, Radicado No. 25000-23-41-000-2015-02781-01

⁹⁹ En este caso, el supuesto fáctico puesto en conocimiento de la Sala Electoral, fue el siguiente: I) El 22 de mayo de 2015 el Partido Cambio Radical había otorgado el aval al señor Jorge Emilio Rey Ángel como candidato a la gobernación de Cundinamarca, y para efectos de apoyar esta candidatura el 24 de julio de 2015 el Partido Cambio Radical suscribió acuerdo de coalición con el Partido de la U, el Partido Alianza Social Independiente. II) La candidata a la asamblea de Cundinamarca por el Partido Cambio Radical Yisell Amparo Hernández Sandoval apoyó la candidatura de la señora Nancy Patricia Gutiérrez a la gobernación de Cundinamarca para las mismas elecciones. III) El Partido Cambio Radical expidió la resolución No. 30 del 30 de junio de 2015 a través de la cual dejó en libertad a sus militantes para apoyar cualquier candidatura a la gobernación.

¹⁰⁰ Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-490 de 2011, a través de la cual realizó el control previo de constitucionalidad del entonces proyecto de ley estatutaria que se convirtió luego en la Ley 1475 de 2011, señaló lo siguiente: “Y finalmente, la medida examinada no incorpora una restricción desproporcionada a la autonomía de los partidos y movimientos políticos. Cabe recordar que con las reformas políticas de 2003 y 2009 se derogó la prohibición contenida en el artículo 108 en el sentido que el legislador no podía, en ningún caso, establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos. En consecuencia, **la protección constitucional de la autonomía de los partidos, está sujeta a las limitaciones que legítimamente realice el legislador, en particular a aquellas orientadas a proteger los principios a los cuales debe sujetarse la organización y actuación de los partidos, como es la equidad de género**”. (Negrillas fuera del texto)

¹⁰¹ Cfr. con las sentencias del 7 de febrero de 2013, del Consejo de Estado, Sección Quinta, CP. Susana Buitrago Valencia, radicados con los números 52001-23-31-000-2011-00666-01, 68001-23-31-000-2011-00998-01, 08001-23-31-000-2011-01466-01 Y 13001-23-31-000-2012-00026-01, en las cuales la Sección recogió una posición que sobre el tema de la doble militancia había sostenido con anterioridad y acogió una nueva posición en el siguiente sentido: “La Sala deja sentado que replantea la concepción que traía sobre las consecuencias de la doble militancia frente a la validez del acto de elección y adopta una nueva visión sobre el verdadero significado de esa norma, **a fin que cumpla la teleología para la cual fue prevista, esto es, al fortalecimiento y robustecimiento de los partidos y movimientos políticos, y que se garantice la disciplina que se predica de estas organizaciones políticas, respecto de quienes han sido elegidos con su aval y respecto de los electores que confiaron en el desarrollo del programa y que apoyaron con su voto una determinada orientación política**”. (Negrillas y subrayas fuera del texto)

¹⁰² Sentencia C-490 del 23 de junio de 2011, MP. Luis Ernesto Vargas Silva. Señaló la Corte: (...).





que se identifican y, por lo mismo, ejercerán sus derechos políticos en condiciones reales de libertad.

128. Entonces, la doble militancia en nuestro ordenamiento jurídico es tridimensional, es decir, no solo irradia la disciplina partidista, sino que también protege al elector y al sistema democrático en materias como por ejemplo de bancadas.

129. Piénsese, por un momento en una colectividad política, en la que no gana una alcaldía municipal y sus integrantes al concejo optan por convertirse en una agrupación de oposición a esta, si algunos miembros de bancada apoyaron a su propio partido y otros al del ganador. ¿Habrá posibilidad de ser materialmente una opción sería de oposición conforme lo contempla la Ley 1909 de 2018?, es decir, ¿podría quien favoreció al mandatario electo con su apoyo prohibido, ser parte de la disidencia y promover por ejemplo control político al burgomaestre? Estos y otros interrogantes, son los que fundamentan en los sistemas políticos, la sanción a quien incurre en doble militancia, por cuanto hacen que su desconocimiento conlleve, como en este evento, a la desnaturalización del régimen de bancadas, elemento esencial de nuestra democracia.

130. Estos entendimientos, permiten concluir sin duda alguna, **que si bien es posible que la disciplina interna del partido no se viera afectada, también es cierto, que la doble militancia en su concepto más amplio, protege el sistema democrático en virtud de los principios pro electoratem, pro hominum, prohominem y pro sufragium.**

131. Por manera que, este argumento de impugnación debe ser negado, toda vez que no es suficiente para revocar el fallo impugnado¹⁰³ (Se resalta).

2.6.5. Realización de actos constitutivos de doble militancia porque el demandado, un candidato de una coalición, presuntamente apoyó a otro que milita en una agrupación política que no hace parte de aquella.

192. Se trata de aquellos casos en los que se acusa que un candidato de coalición apoyó a aspirantes a cargos de elección popular, que fueron inscritos por colectividades distintas de las que hacen parte del señalado pacto.

193. Se resalta en primer lugar, la demanda de nulidad electoral que se presentó contra el gobernador de Arauca¹⁰⁴, militante del Partido Cambio Radical, que fue inscrito por una coalición conformada por la colectividad antes señalada, el Partido de la U, el Movimiento Alternativo Indígena Social y Colombia Renaciente.

194. En dicha oportunidad, se reprochó que aunque el partido Cambio Radical no tenía candidato propio para la Alcaldía de Arauca, dos de las agrupaciones políticas¹⁰⁵ que hacían parte de la señalada coalición, sí inscribieron para el anterior cargo candidatos propios, a pesar de lo cual el demandado apoyó al aspirante del Partido Alianza Social Independiente para la señalada alcaldía, esto es, al candidato de una colectividad que no suscribió el acuerdo de coalición.

¹⁰³ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 10 de diciembre de 2020, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 19001-23-33-003-2019-00368-01.

¹⁰⁴ Ver: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 24 de septiembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2019-00074-00, 11001-03-28-000-2019-00075-00 acumulado.

¹⁰⁵ El Partido de la U y el Partido Colombia Renaciente.





195. Ahora bien, una de las particularidades de este caso consistió, en que si bien el Partido Alianza Social Independiente no suscribió el acuerdo de coalición para respaldar la candidatura del demandado a la Gobernación de Arauca, sí se adhirió a dicha campaña electoral, decisión que fue aceptada por el Partido Cambio Radical, esto es, del que es militante aquél.

196. En síntesis, se trató de un asunto con las siguientes características:

(I) El demandado fue inscrito como candidato a la Gobernación de Arauca por una coalición, (II) aspiración a la que posteriormente se adhirió otra colectividad, el Partido Alianza Social Independiente.

(III) La colectividad política de la que era militante el demandado (Cambio Radical) no inscribió candidato propio alcaldía de Arauca.

(IV) Dos de las agrupaciones políticas que hacían parte de la coalición que inscribió la candidatura del demandado, tenían candidato propio para la Alcaldía de Arauca.

(V) Se acusó que el demandado apoyó al candidato del Partido Alianza Social Independiente para la Alcaldía de Arauca, esto es, el perteneciente a la colectividad que adhirió a su campaña por la gobernación, aunque había dos colectividades que hacían parte de la coalición que lo inscribió (como candidato a gobernador) que tenían aspirantes propios para presidir la capital del departamento.

197. Frente a la situación expuesta, la Sección Quinta del Consejo de Estado en sentencia del **24 de septiembre de 2020**¹⁰⁶, a partir del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, atinente a las coaliciones y adhesiones a las campañas políticas, determinó que el demandado no incurrió en doble militancia, en consideración a que un candidato de coalición, en primer lugar **(I) debe apoyar a los demás aspirantes de la agrupación política en la que milita**, pero en el evento que ésta no inscriba candidatos para determinado cargo de elección popular, **(II) puede apoyar a los aspirantes que pertenecen a las agrupaciones políticas que hacen parte de la coalición o a los que militan en las colectividades que adhirieron o apoyaron su campaña** (la del candidato de coalición), sin establecer entre unos u otros¹⁰⁷ algún grado de preferencia.

198. La subregla antes señalada y su aplicación, fue expuesta en los siguientes términos:

“(…) es oportuno recordar que el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, en materia de coaliciones dispone:

“Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica coaligados entre sí y/o con grupos significativos de ciudadanos, podrán inscribir candidatos de

¹⁰⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 24 de septiembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2019-00074-00, 11001-03-28-000-2019-00075-00 acumulado.

¹⁰⁷ Esto es, entre los candidatos de las agrupaciones que hacen parte de la coalición y los que pertenecen a las colectividades que se adhieren o apoyan la campaña del candidato de coalición.





coalición para cargos uninominales. El candidato de coalición será el candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella. **Igualmente será el candidato único de los partidos y movimientos con personería jurídica que aunque no participen en la coalición decidan adherir o apoyar al candidato de la coalición...** (Se resalta).

En tales condiciones, si bien es cierto, **el candidato a un cargo de elección popular está sujeto a apoyar a los demás aspirantes que inscriba la agrupación política a la cual pertenece**, en el evento de las coaliciones, cuando el partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos al cual pertenece una persona **no** inscriba candidatos para un cargo específico, éste podría apoyar entonces, a los candidatos de los demás integrantes de la coalición o de los partidos y movimientos políticos que aunque no hagan parte de la coalición, se adhieran o apoyen a su candidato.

Es decir, conforme el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011 el candidato inscrito por una coalición, **lo es, en primer lugar, de la agrupación política en la que milita, pero también de los demás miembros de la coalición e incluso de los partidos y movimientos políticos que se adhieran o apoyen su candidatura.**

Bajo ese entendido, no encuentra la Sala contrario a los postulados de la doble militancia, que en el evento de coaliciones, cuando una agrupación política que tiene un candidato para una gobernación **no inscriba aspirantes para las alcaldías del respectivo departamento, su candidato a la gobernación pueda apoyar no sólo a los aspirantes de los miembros de la coalición sino además, a los candidatos inscritos por partidos o movimientos políticos que adhieran o apoyen su aspiración, tal y como ocurrió en el presente caso.**

Entonces, se reitera, como el candidato de una coalición, no sólo lo es, de su agrupación política, sino además de los demás integrantes de la coalición y de los partidos y movimientos políticos que adhieran o apoyen su candidatura, a voces del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, **no se incurre en doble militancia al apoyar a candidatos de partidos que adhirieron su aspiración, en el evento en que su propio partido, no tenga candidatos inscritos para un determinado cargo.**

Por lo tanto, el hecho de que el señor Castillo Cisneros hubiera apoyado a un candidato a la Alcaldía del municipio de Arauca de un partido que adhirió su candidatura al departamento de Arauca, no constituye doble militancia, toda vez que el acuerdo de adhesión suscrito por el Partido ASI a su candidatura, que data del 25 de julio de 2019, convirtió al demandado en candidato a la Gobernación de Arauca no sólo de la coalición "Unidos por Arauca" sino también de ASI." (Subrayado y negrilla fuera de texto).

199. Nótese que a través de las consideraciones que anteceden, la Sección en un asunto en el que se alegó la configuración de la causal de nulidad de doble militancia, partió del deber que en primer lugar tiene un candidato de coalición con la colectividad a la pertenece, y luego con las que respaldaron su aspiración política, destacando que el apoyo a los candidatos de éstas es posible cuando el partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos al que pertenece (el candidato de coalición), para determinado cargo no haya optado por una candidatura, criterio interpretativo que se desprende de la interpretación armónica de las normas relativas a la prohibición de doble militancia, en especial los artículos 107 Superior y 2 de la Ley 1475 de 2011, y las relativas al derecho de las agrupaciones políticas a coaligarse, particularmente, el artículo 29 de la anterior ley.





200. Siguiendo este parámetro de análisis, la Sección en fallo del 3 de diciembre de 2020¹⁰⁸, declaró la nulidad del acto de elección del alcalde de Girón para el periodo 2020-2023, al acreditarse que apoyó a un candidato por la Gobernación de Santander que no pertenecía al Partido Alianza Verde, que era la colectividad en la que militaba el demandado y que con otras agrupaciones políticas en virtud de un acuerdo de coalición, inscribieron su candidatura a la mencionada alcaldía.

201. En este caso, la parte demandante destacó que según el acuerdo de coalición el demandado se comprometió a “*respaldar candidaturas inscritas y avaladas o coavaladas por el Partido Alianza Verde a las corporaciones públicas*”, compromiso que se desatendió en lo que respecta al aspirante de dicha colectividad por la Gobernación de Santander.

202. En esta providencia se hizo especial énfasis, en que un candidato de coalición en su intención de manifestar apoyo a otros, lo debe hacer en primer lugar a los que pertenecen a la colectividad en la que milita, y en caso de que su partido para un cargo específico no haya inscrito a algún aspirante, lo puede hacer en favor de los candidatos de los demás integrantes de la coalición o de los partidos o movimientos políticos que se hayan adherido, “***siempre y cuando haya sido dejado libre para dar ese apoyo por parte del partido***”; exigencia que se destacó, **deviene de la Constitución y la ley** (artículos 107 de la Constitución y 2 de la Ley 1475 de 2011), y que en el caso concreto también quedó consignada en el acuerdo de coalición que se suscribió en favor del demandado.

203. Para llegar a la anterior conclusión, en primer lugar y en los siguientes términos se expuso que cuando un candidato inscribe su candidatura por una coalición, se diferencia por una parte, la colectividad a la que se encuentra afiliado, y de otra, las que deciden apoyar de forma conjunta su aspiración electoral, distinción que tiene como fundamento el inciso 3° del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011¹⁰⁹:

“De acuerdo con lo expuesto, uno de los requisitos que se deben cumplir en la inscripción de candidatos por parte de coaliciones de partidos o movimientos políticos es que en el formulario E-6 se deje claro no solo las agrupaciones políticas que integran la coalición, sino la filiación política del candidato, para que, en palabras de la Corte Constitucional, se proteja la libertad del elector, puesto que de esa manera sabe con certeza a qué partido pertenece, ya que la coalición podría generar confusión al respecto. Así las cosas el formulario E-6 para coaliciones, sirve para demostrar el partido de origen del candidato. (...)

Como se dijo con antelación, el formulario E-6AL para la inscripción de coaliciones tiene dos casillas diferentes: una que indica el partido de origen del candidato y otra en la que se debe señalar cuáles organizaciones políticas conforman la coalición.

En este caso puede verse que se indicó, claramente, que la organización política de origen a la que pertenecía el demandado, en el momento de la inscripción, era el partido Alianza Verde.

¹⁰⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, fallo del 3 de diciembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 68001-23-33-000-2019-00867-02

¹⁰⁹ Que prescribe: “En el formulario de inscripción se indicarán los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos”.





Además de este formulario, dentro del expediente obran las siguientes pruebas de las que se puede demostrar que el demandado se inscribió a la Alcaldía de Girón en una coalición de partidos, pero que su partido de origen es el partido Alianza Verde: (...)

De estos documentos se tiene que el partido que dio el **aval principal** fue el partido Alianza Verde y los demás partidos coaligados dieron su **autorización, coaval o aval en coalición** al candidato, y en dos de esos coavales se indicó con detalle que se coavalaba al candidato Carlos Alberto Román Ochoa como candidato del Partido Alianza Verde.

Así las cosas, para esta Sala es claro que en el momento de la inscripción, el partido de origen del demandado era el partido Alianza Verde, tal como se indicó en el formulario E-6AL, así como en los coavales dados por los partidos coaligados y del acuerdo mismo de coalición.¹¹⁰ (Subrayado fuera de texto).

204. Precisado lo anterior, se reiteró la regla según la cual el candidato de coalición que pretenda apoyar otras candidaturas, debe fidelidad en primer lugar, a los integrantes que pertenecen a su colectividad de origen, so pena de incurrir en doble militancia en desconocimiento de la Constitución y la ley, esto es, en una prohibición que deben tener en cuenta todos los candidatos que aspiran a un cargo de elección popular, inclusive, los de coalición.

“En cuanto a las coaliciones y la doble militancia, esta Corporación explicó¹¹¹:

“(...) En tales condiciones, si bien es cierto, el candidato a un cargo de elección popular está sujeto a apoyar a los demás aspirantes que inscriba la agrupación política a la cual pertenece, en el evento de las coaliciones, cuando el partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos al cual pertenece una persona no inscriba candidatos para un cargo específico, éste podría apoyar entonces, a los candidatos de los demás integrantes de la coalición o de los partidos y movimientos políticos que aunque no hagan parte de la coalición, se adhieran o apoyen a su candidato.

*Es decir, conforme el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011 **el candidato inscrito por una coalición, lo es, en primer lugar, de la agrupación política en la que milita, pero también de los demás miembros de la coalición e incluso de los partidos y movimientos políticos que se adhieran o apoyen su candidatura.*** (Negrillas fuera del texto original)

*Así las cosas, cuando un candidato se inscriba por una coalición, si su intención se manifiesta en brindar apoyo, debe hacerlo: **(i) en primer lugar a los candidatos de su partido de origen, y en caso de que no haya candidato para un cargo específico, (ii) puede apoyar a los candidatos de los demás integrantes de la coalición o de los partidos o movimientos políticos que se hayan adherido, siempre y cuando haya sido dejado libre para dar ese apoyo por parte del partido.*** (...)

La parte actora aseveró que si bien el demandado fue inscrito como candidato a la Alcaldía de Girón por la coalición denominada “Carlos Román Alcalde”, lo cierto es que en razón de su militancia en el partido Alianza Verde y del aval principal otorgado por esta colectividad para inscribirse como candidato a la alcaldía, el señor Román Ochoa adquirió el compromiso de apoyar al candidato a la Gobernación de Santander por ese partido. (...)

¹¹⁰ Ibidem.

¹¹¹ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 24 de septiembre de 2020. Expediente 11001-03-28-000-2019-00074-00. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio





Se reitera en este punto, que en el aval dado por el Partido Alianza Verde al señor Carlos Alberto Román Ochoa el 17 de julio de 2019, se indicó en forma expresa que: “El presente documento compromete irrestrictamente al candidato avalado a respaldar las candidaturas inscritas y avaladas o **coavaladas** por el PARTIDO ALIANZA VERDE a las corporaciones públicas”.

El documento es claro en el sentido de señalar que el otorgamiento del aval implicó no solo la autorización para que el señor Román Ochoa se inscribiera a la alcaldía de Girón en nombre de esa agrupación política sino, además, la adquisición del compromiso de apoyar de manera exclusiva a los candidatos inscritos y avalados o **coavalados** por el Partido Alianza Verde, **exigencia que, como ya se dijo, está consagrada en el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011.**

Ahora bien, frente a este aval, el apoderado del demandado alega que dicho documento únicamente exigió el apoyo de manera exclusiva a los candidatos inscritos y avalados o coavalados a las corporaciones públicas, sin embargo en este punto debe tenerse en cuenta que la norma que prohíbe la doble militancia, claramente indica: quienes “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”, por lo que es claro que la prohibición no está limitada al apoyo a los candidatos a corporaciones públicas, sino que de manera general establece la prohibición de apoyo a candidatos distintos a los inscritos por el partido al cual se encuentra afiliado, bien para cargos o corporaciones de elección popular.

Así las cosas, en este caso, las manifestaciones públicas de apoyo del señor Román Ochoa debían estar dirigidas a respaldar la campaña que promovía la candidatura del señor Pedro Leonidas Gómez Gómez a la Gobernación de Santander para el periodo 2020-2023, por el hecho de haber sido inscrito con el coaval otorgado por el Partido Alianza Verde al referido candidato. (...)

En este caso, según se acreditó en el expediente, el señor Carlos Alberto Román Ochoa una vez inscrito como candidato a la alcaldía de Girón con el aval del partido Alianza Verde y con el coaval de los partidos políticos que conformaron la coalición «Carlos Román Alcalde», realizó una manifestación pública de apoyo a la candidata a la Gobernación de Santander Ángela Patricia Hernández Ochoa, quien no pertenece al Partido Alianza Verde, situación constitutiva de doble militancia, en los términos previstos en el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011.

En este punto se reitera, que tratándose de coaliciones, según lo preceptuado en el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, el candidato a un cargo de elección popular que decide brindar apoyo, está obligado a hacerlo en primer lugar a los candidatos del partido de origen, y, como en este caso, el Partido Alianza Verde formó parte de la coalición «Dignidad Santandereana» que otorgó coaval al señor Pedro Leonidas Gómez Gómez como candidato a la Gobernación de Santander, el apoyo electoral por parte del señor Román Ochoa debía estar encaminado a impulsar la campaña del candidato de la coalición de la que formó parte el Partido Alianza Verde.(...)

De todo el estudio hecho con antelación, encuentra la Sala que el demandado incurrió en doble militancia, y en consecuencia hay lugar a revocar la sentencia de primera instancia y en su lugar se declarará, con efectos ex nunc, la nulidad del acto acusado que contiene la elección del señor Carlos Alberto Román Ochoa como alcalde del municipio de Girón - Santander para el periodo constitucional 2020-2023” (destacado y subrayado fuera de texto).

205. De esta providencia llama especialmente la atención, que es el artículo 2° de la Ley 1475 de 2011, en cuanto prescribe que quienes aspiren a cargos de elección popular no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el





partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados, el principal fundamento normativo para establecer si un candidato de coalición incurre o no en doble militancia, partiendo a la vez de la distinción que se hace el artículo 29 de la misma ley, que aquél se debe en primer lugar a la agrupación política en la que milita, pero también a los partidos y movimientos políticos que se adhieran o apoyen su candidatura, razones por las cuales se insiste:

- (I) En su intención de manifestar apoyo a otros candidatos, lo debe hacer a favor de los que pertenecen a la colectividad en la que **se encuentra afiliado**.
- (II) En caso de que su partido para un cargo específico no haya inscrito o respaldado a algún aspirante, puede brindar su apoyo a los candidatos que hacen parte de la coalición o los que militan en las colectividades que adhirieron o apoyaron su campaña, siempre y cuando haya sido dejado en libertad para brindar ese apoyo por parte de la agrupación política de origen.

2.6.6. Supuesta materialización de doble militancia porque el demandado, un candidato de coalición, recibió apoyo de otro que milita en una colectividad que no hace parte de aquélla

206. Finalmente, resta hacer alusión a los casos en que se acusa que un candidato de coalición incurrió en doble militancia, por haber aceptado el apoyo de militantes y candidatos de partidos políticos que inicialmente decidieron apoyar a otro candidato. Reproche respecto del cual la Sección reiteró, que *“la conducta prohibida, en materia de doble militancia, consiste en **apoyar** candidatos distintos a los propios del partido o movimiento político al cual se encuentran afiliados, **no recibir apoyo** de agrupaciones políticas diferentes a la que inscribe a un aspirante a un cargo de elección popular (...) Por lo que el hecho de que, como lo afirma la actora en sus alegatos de conclusión, **el demandado no haya desvirtuado las pruebas aportadas con la demanda que presuntamente demuestran que recibió apoyo por parte de personas ajenas a su colectividad política, no tiene injerencia alguna en el asunto**”¹¹² (Se subraya).*

2.6.7. Subreglas relevantes frente a casos en materia de doble militancia y candidatos de coalición

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

1. Respecto del candidato de coalición puede distinguirse, la colectividad de origen, esto es, en la que se encuentra afiliado, de aquellas que respaldan de manera coaligada su aspiración electoral para un cargo determinado¹¹³.

¹¹² Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 20 de agosto de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2019-00088-00.

¹¹³ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 12 de septiembre de 2013, M.P. Alberto Yepes Barreiro (E), Rad. Radicación número: 25000-23-31-000-2011-00775-02. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 12 de noviembre de 2015, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2014-00088-00 y 11001-03-28-000-2014-00090-00. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 20 de noviembre de 2015, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez





2. En atención a que las coaliciones están permitidas por el ordenamiento jurídico, no constituye un hecho constitutivo de doble militancia, que una candidatura se inscriba con el respaldo de varias agrupaciones políticas¹¹⁴.
3. La prohibición de doble militancia se predica **sin distinción, sin excepción**, respecto de quienes aspiren a ser elegidos en cualquier cargo de elección popular, incluidos los candidatos a la presidencia y vicepresidencia de la República¹¹⁵, los que hicieron uso del derecho personal de que trata el artículo 112 Superior¹¹⁶ y **los que en virtud de una coalición inscribieron su candidatura y adelantaron una campaña electoral**¹¹⁷.
4. La exigencia de no incurrir en alguna de las modalidades de la prohibición de doble militancia, que también es aplicable a los candidatos de coalición, deviene de la Constitución (art.107) y la ley (arts. 2 y 7 de la Ley 1475 de 2011)¹¹⁸, por lo que “*el único facultado para estructurar las circunstancias especiales que limitan esta figura como causal de inelegibilidad es el legislador*”, de manera tal que los pactos de las agrupaciones políticas tendientes a limitar o precisar su alcance carecen de validez¹¹⁹.

En este punto se insiste, los candidatos de coalición como (I) ciudadanos que (II) que aspiran a ser elegidos en cargos de elección popular, les resulta plenamente aplicable el inciso 2° del artículo 107 de la Constitución Política, en cuanto prescribe de manera categórica que “**en ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político**”, regla que es reproducida y desarrollada por el artículo 2° de la Ley 1475 de 2011, al indicar que quienes “**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**”, exigencias que deben interpretarse de manera armónica con el artículo 29 de la misma ley, que da cuenta que los candidatos de coalición son en primer lugar, de la agrupación política en la que militan, pero

Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2014-00091-00. Consejo de Estado, Sección Quinta, fallo del 3 de diciembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 68001-23-33-000-2019-00867-02.

¹¹⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 12 de septiembre de 2013, M.P. Alberto Yepes Barreiro (E), Rad. Radicación número: 25000-23-31-000-2011-00775-02. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 12 de noviembre de 2015, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2014-00088-00 y 11001-03-28-000-2014-00090-00. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 20 de noviembre de 2015, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2014-00091-00.

¹¹⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 12 de noviembre de 2015, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2014-00088-00 y 11001-03-28-000-2014-00090-00. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 20 de noviembre de 2015, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2014-00091-00. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 28 de marzo de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2018-00077-00.

¹¹⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 2 de abril de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2018-00074-00.

¹¹⁷ Ver por ejemplo: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 24 de septiembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2019-00074-00, 11001-03-28-000-2019-00075-00 acumulado. Consejo de Estado, Sección Quinta, fallo del 3 de diciembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 68001-23-33-000-2019-00867-02.

¹¹⁸ Ibidem.9

¹¹⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 10 de diciembre de 2020, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 19001-23-33-003-2019-00368-01.





también de los demás miembros de la coalición e incluso de los partidos y movimientos políticos que se adhieran o apoyen su candidatura.

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

5. En virtud de la interpretación sistemática de los artículos 107 de la Constitución, 2 y 29 de la Ley 1475 de 2011, un candidato de coalición en primera medida se debe a la organización política en la que milita y luego a las colectividades que apoyan su candidatura por coalición o adhesión, por ello, en su intención de manifestar apoyo a otros candidatos, (I) lo debe hacer en primer lugar, en favor de los que pertenecen a la colectividad en la que se encuentra afiliado, y (II) en caso de que su partido para un cargo específico **no haya inscrito o respaldado a algún aspirante**, lo puede hacer en favor de los candidatos que hacen parte de la coalición o de los que militan en las colectividades que adhirieron o apoyaron su campaña (la del candidato de coalición), (III) sin establecer entre unos u otros¹²⁰ algún grado de preferencia y, (IV) siempre y cuando haya sido dejado libre para brindar ese apoyo por parte de la colectividad de origen¹²¹.
6. La conducta prohibida, en materia de doble militancia, en la modalidad de apoyo, que también se aplica para los candidatos de coalición, consiste **en apoyar** candidatos distintos a los propios del partido o movimiento político al cual se encuentran afiliados, **no recibir apoyo** de agrupaciones políticas diferentes a la que inscribe a un aspirante a un cargo de elección popular¹²².

2.7. Análisis del caso en concreto

2.7.1. Del presunto apoyo del demandado a candidaturas ajenas al partido al que se encuentra afiliado y a los que hicieron parte de su coalición

208. A partir del acervo probatorio, en primer lugar, se precisarán las circunstancias relevantes alrededor de la filiación política de los candidatos involucrados en los hechos presuntamente constitutivos de doble militancia y seguidamente, se valorarán los elementos de juicio válidamente aportados al

¹²⁰ Esto es, entre los candidatos de las agrupaciones que hacen parte de la coalición y los que pertenecen a las colectividades que se adhieren o apoyan la campaña del candidato de coalición.

¹²¹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 24 de septiembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2019-00074-00, 11001-03-28-000-2019-00075-00 acumulado. Consejo de Estado, Sección Quinta, fallo del 3 de diciembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 68001-23-33-000-2019-00867-02.

¹²² Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 20 de agosto de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2019-00088-00.





plenario, en los que se fundamenta el presunto apoyo que brindó el demandado durante la campaña electoral, a las candidaturas de los señores Gerardo Abel Cujia Mendoza y Euclides Manuel Redondo Peralta, a las alcaldías de Uribia y Riohacha, respectivamente.

2.7.1.1. De la filiación política de los candidatos involucrados

209. El formulario E-6 GO radicado ante la Delegación Departamental de la Registraduría Nacional del Estado Civil el 26 de julio de 2019¹²³, da cuenta que el señor Nemesio Raúl Roys Garzón (I) **pertenece al Partido Conservador Colombiano**, colectividad que junto con los partidos Cambio Radical, Colombia Renaciente y Social de Unidad Nacional, en virtud de acuerdo de coalición, (II) inscribieron la candidatura del demandado a la Gobernación de La Guajira, periodo 2020-2023.

210. En el formulario E-6 AL radicado ante la Registraduría municipal el 19 de julio de 2019¹²⁴, consta que el señor Bonifacio Henríquez Palmar (I) pertenece al Partido Social de Unidad Nacional, colectividad que en coalición con el Movimiento Alternativo Indígena y Social y el **Partido Conservador Colombiano**, (II) inscribieron la candidatura señor Henríquez Palmar a la Alcaldía de Uribia, periodo 2020-2023.

211. En el formulario E-6 AL radicado ante la Registraduría especial el 26 de julio de 2019¹²⁵, consta que el señor Blas Antonio Quintero Mendoza (I) perteneciente al **Partido Conservador**, (II) fue inscrito por esta colectividad, como candidato a la Alcaldía de Riohacha, periodo 2020-2023.

212. De lo hasta aquí expuesto, se tiene que el Partido Conservador inscribió candidato para la Gobernación de La Guajira, la Alcaldía de Uribia y la Alcaldía de Riohacha, respecto de los 2 primeros cargos mediante coalición y frente al tercero sin que mediara acuerdo alguno.

213. De otra parte, se observa según el formulario E-6 AL radicado ante la Registraduría municipal el 26 de julio de 2019¹²⁶, que el Partido Liberal Colombiano inscribió al señor Gerardo Abel Cujia Mendoza como candidato a la Alcaldía de Uribia, periodo 2020-2023; y lo propio hizo el Partido de Reivindicación Étnica con el señor Euclides Manuel Redondo Peralta, frente a la Alcaldía de Riohacha, periodo 2020-2023, según consta en el formulario E-26 AL, radicado ante el ente electoral el 27 de julio de 2019¹²⁷.

214. En atención a que uno de los argumentos en que se sustentó la defensa del acto acusado es que el demandado simplemente recibió apoyo de los candidatos

¹²³ Folios 23-24.

¹²⁴ Folio 27.

¹²⁵ Folio 28-29.

¹²⁶ Aportado por la RNE después de la audiencia inicial, en virtud de la prueba de oficio decretada por la magistrada ponente. Documento disponible en formato digital en el expediente de la referencia, a través software SAMAI con fecha de registro 27/11/2020 12:41: 33.

¹²⁷ Folios 30-31.





Gerardo Abel Cujia Mendoza y Euclides Manuel Redondo Peralta, más no apoyó a los mismos, se recuerda que en la audiencia de pruebas se dispuso:

- Oficiar a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que certifique si los Partidos Liberal Colombiano y de Reivindicación Étnica – PRE-, es decir, las colectividades a las que pertenecían los candidatos antes señalados, avalaron o no, candidatos a la Gobernación de La Guajira en las elecciones del 27 de octubre de 2019.

- Oficiar a la Dirección de los Partidos Liberal Colombiano y de Reivindicación Étnica, para que certifiquen si avalaron o no candidato a la gobernación del Departamento de La Guajira en las elecciones del 27 de octubre de 2019, y en caso negativo, si dejaron en libertad a sus afiliados para apoyar a algún candidato o dieron instrucción para que se apoyara alguna de las candidaturas.

215. En respuesta al primer requerimiento, el delegado departamental del registrador Nacional del Estado Civil en el departamento de La Guajira, mediante oficio del 27 noviembre de 2020 certificó, que *“el Partido Liberal Colombiano y el de Reivindicación Étnica – PRE, NO avalaron candidatos a la Gobernación de La Guajira para las elecciones del 27 de octubre de 2019”*¹²⁸.

216. Por su parte, el director jurídico del Partido Liberal Colombiano mediante escrito del 1° de diciembre de 2020 afirmó, que para las elecciones de autoridades locales periodo constitucional 2020-2023, realizadas el 27 de octubre de 2019, la colectividad *“no avaló, ni suscribió acuerdo de coalición para la Gobernación del Departamento de La Guajira”*. En consecuencia, *“se autorizó a la militancia Liberal para que apoyaran y acompañaran campañas políticas que hayan sido avaladas e inscritas por Partidos y Movimientos Políticos y/o Grupos Significativos de Ciudadanos afines al Partido Liberal Colombiano, tal y como se consagró en la Resolución 5856 del 27 de agosto de 2019, suscrita por el Director Nacional y el Secretario General del Partido”*¹²⁹.

217. De otro lado, el director nacional del Partido de Reivindicación Étnica mediante informe del 1° de diciembre de 2020, certificó que *“NO se avaló a candidato alguno a la gobernación del Departamento de la Guajira, en las elecciones del 27 de octubre de 2019, de igual manera se expresa que; **tampoco se dio o redactó instrucción alguna para apoyar a la candidatura de algún candidato a la gobernación del Departamento de la Guajira**”*. Agregó, *“que dentro del partido en decisión de la junta directiva, las alianzas o acuerdos o algún tipo de acercamientos de carácter Gobernación (sic), estaba única y exclusivamente en manos de la junta directiva, con expresa directriz del presidente Wilson Rentería Riascos, razón por la cual se ratifica que no existió ningún tipo de acuerdo con candidatos a la gobernación en el Departamento de la (sic) Guajira, para elecciones de octubre de 2019”*. No obstante lo anterior, finalmente precisó, *“que las personas avaladas por el partido de reivindicación étnica PRE, en el caso del departamento de la (sic) Guajira, estaban en la libertad de*

¹²⁸ Documento disponible en formato digital en el expediente de la referencia, a través del software SAMAI con fecha de registro 27/11/2020 12:41:33

¹²⁹ Documento disponible en formato digital en el expediente de la referencia, a través del software SAMAI con fecha de registro 01/12/2020 17:01:33





*apoyar a las personas que a bien les pareciera, pero reiteramos que no a nombre de nuestro partido*¹³⁰ (Se resalta).

218. En los términos descritos, se encuentra probado que:

- (I) Los señores Nemesio Raúl Roys Garzón, Bonifacio Henríquez Palmar y Blas Antonio Quintero Mendoza, pertenecían para la época en que inscribieron sus candidaturas al Partido Conservador Colombiano.
- (II) Frente a los dos primeros, la colectividad antes señalada, mediante coalición con otras agrupaciones políticas, inscribieron las candidaturas para los cargos de gobernador de La Guajira y alcalde Uribia, respectivamente.
- (III) El Partido Conservador sin que mediara acuerdos partidarios, inscribió la candidatura del señor Blas Antonio Quintero Mendoza para la Alcaldía de Riohacha.
- (IV) Los candidatos del Partido Conservador Colombiano para las alcaldías de Uribia y Riohacha, tenían que competir entre otros, con los candidatos de los partidos Liberal Colombiano y de Reivindicación Étnica, los señores Gerardo Abel Cujia Mendoza y Euclides Manuel Redondo Peralta, respectivamente.
- (V) Los partidos Liberal Colombiano y de Reivindicación Étnica (PRE), no tenían candidato para la Gobernación de La Guajira, periodo 2020-2023, por lo que dejaron en libertad a sus militantes para que apoyaran la candidatura de su preferencia. Indicando el Partido Liberal, que sus afiliados podían apoyar campañas afines a éste, y el PRE, que los apoyos que concedieran sus integrantes, debían entenderse a título individual, pues para la mencionada gobernación, las directivas no impartieron instrucción alguna dirigida a apoyar alguna candidatura.

2.7.1.2. Del presunto apoyo del demandado a las candidaturas de los señores Gerardo Abel Cujia Mendoza y Euclides Manuel Redondo Peralta

A. Consideraciones generales sobre las pruebas recaudadas

219. Para probar el referido apoyo, el accionante aportó fotografías, mensajes de datos en redes sociales y videos que fueron subidos a éstas, elementos de juicio que en su mayoría fueron presentados en la audiencia de pruebas, durante la práctica de los testimonios y el interrogatorio de parte.

220. La parte demandada y los terceros impugnadores de la demanda desde la contestación del libelo genitor y durante toda la actuación judicial, han cuestionado la validez de las pruebas aportadas por el demandante, aduciendo que éste no

¹³⁰ Documento disponible en formato digital en el expediente de la referencia, a través del software SAMAI con fecha de registro 01/12/2020 16:56:40





probó su autenticidad e inalterabilidad, además de indicar que no acreditan la existencia del referido apoyo.

221. De otro lado, el Ministerio Público, aunque considera que las pruebas aportadas por el actor son válidas, e inclusive, que las mismas acreditan que el demandando incurrió en doble militancia, en su intervención realizó algunos cuestionamientos sobre (I) la impertinencia e inconducencia del interrogatorio de parte en el proceso de nulidad electoral; (II) que durante los testimonios practicados se le haya solicitado al demandado que se desconectara de la audiencia de pruebas y, (III) la dificultad de garantizar en diligencias que se llevan a cabo de manera virtual la espontaneidad de los testimonios, pues los testigos pueden escuchar a los demás a través del canal de acceso para el público en general.

222. Antes de entrar a valorar las pruebas practicadas relativas a los mencionados apoyos, estima la Sala necesario pronunciarse sobre los reparos antes enunciados, comenzando por reiterar, que en la audiencia inicial celebrada el 25 de noviembre de 2020, se ordenó tener como prueba los documentos y demás medios probatorios allegados por el demandante, entre los que se encuentran las direcciones electrónicas relacionadas en el libelo genitor y los documentos adjuntos a éste, sin que la parte demandada en las oportunidades correspondientes, esto es, al momento de contestar la demanda y en la audiencia que ordenó tenerlos como tales (art. 269 del CGP¹³¹), haya efectuado alguna tacha de falsedad en los precisos términos del artículo 270 de la Ley 1564 de 2012¹³² (aplicable al proceso de nulidad electoral según los artículos 296 y 306 de la Ley 1437 de 2011), esto es, **(I) señalando en qué consiste la falsedad y (II) pidiendo las pruebas para su demostración, requisitos indispensables para tal fin**, en tanto se limitó a aseverar que el actor no acreditó la autenticidad e inalterabilidad de los elementos de juicio allegados sin que mediara sustento alguno de su manifestación.

223. Añádase a lo expuesto, que resulta incorrecto que la parte demandada le endilgue al actor la carga de probar la autenticidad de los documentos aportados, aunque las normas adjetivas parten de presumir que éstos son auténticos mientras no hayan sido tachados de falsos o desconocidos (arts. 215 del CPACA y

¹³¹ "ARTÍCULO 269. PROCEDENCIA DE LA TACHA DE FALSEDAD. La parte a quien se atribuya un documento, afirmándose que está suscrito o manuscrito por ella, podrá tacharlo de falso **en la contestación de la demanda, si se acompaña a esta, y en los demás casos, en el curso de la audiencia en que se ordene tenerlo como prueba. Esta norma también se aplicará a las reproducciones mecánicas de la voz o de la imagen de la parte contra quien se aduzca.**

No se admitirá tacha de falsedad cuando el documento impugnado carezca de influencia en la decisión. Los herederos de la persona a quien se atribuye un documento deberán tacharlo de falso en las mismas oportunidades". (Destacado fuera de texto).

¹³² "ARTÍCULO 270. TRÁMITE DE LA TACHA. Quien tache el documento deberá **expresar en qué consiste la falsedad y pedir las pruebas para su demostración. No se tramitará la tacha que no reúna estos requisitos.**

Cuando el documento tachado de falso haya sido aportado en copia, el juez podrá exigir que se presente el original. El juez ordenará, a expensas del impugnante, la reproducción del documento por fotografía u otro medio similar. Dicha reproducción quedará bajo custodia del juez.

De la tacha se correrá traslado a las otras partes para que presenten o pidan pruebas en la misma audiencia. Surtido el traslado se decretarán las pruebas y se ordenará el cotejo pericial de la firma o del manuscrito, o un dictamen sobre las posibles adulteraciones. Tales pruebas deberán producirse en la oportunidad para practicar las del proceso o incidente en el cual se adujo el documento. La decisión se reservará para la providencia que resuelva aquellos. En los procesos de sucesión la tacha deberá tramitarse y resolverse como incidente y en los de ejecución deberá proponerse como excepción.

El trámite, de la tacha terminará cuando quien aportó el documento desista de invocarlo como prueba." (Destacado fuera de texto)





244 del CGP), de manera tal que el reproche sobre el incumplimiento de la carga procesal, en realidad debe dirigirse contra la parte pasiva, que se insiste, en modo alguno desvirtuó en las etapas correspondiente la referida presunción.

224. Ahora bien, en atención a que las fotografías y videos en los que fundamentó su alegato el accionante, provenientes de las redes sociales twitter, Instagram, Facebook y de la página YouTube, fueron aportados señalando su ubicación en la web a través de las direcciones o links correspondientes, lo que permite su consulta en línea, observa la Sala que corresponden a mensajes de datos, a la luz del artículo 247 del CGP que reza:

“ARTÍCULO 247. VALORACIÓN DE MENSAJES DE DATOS. Serán valorados como mensajes de datos los documentos que hayan sido aportados en el mismo formato en que fueron generados, enviados, o recibidos, o en algún otro formato que lo reproduzca con exactitud.

La simple impresión en papel de un mensaje de datos será valorada de conformidad con las reglas generales de los documentos.”

225. Sobre el particular, resultan totalmente aplicables las siguientes consideraciones, contenidas en la sentencia dictada por la Sección el 3 de diciembre de 2020¹³³, en un caso de doble militancia, en la que también se aportaron a través de mensajes de datos disponibles en redes sociales, fotografías y videos para acreditar la presunta configuración de la prohibición:

“Se desprende de lo anterior (del art. 247 del CGP) que serán considerados como mensajes de datos todos los documentos que hubieren sido allegados al expediente en el formato en que fueron generados, a la manera como ocurre en esta oportunidad en la que el demandante se sirve de las herramientas tecnológicas necesarias para el efecto, esto es, los enlaces de emplazamiento digital de las imágenes y videos que sustentarían la prohibición de doble militancia.

Pues bien, en lo que respecta a los mensajes de datos, la Ley 527¹³⁴ de 1999, en armonía con las directrices fijadas por la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional¹³⁵, los definió como toda aquella información “...generada, enviada, recibida, almacenada o comunicada por medios electrónicos, ópticos o similares...”¹³⁶, y los reconoció como medios de prueba en el marco de cualquier actuación administrativa y judicial¹³⁷, cobijando, por ende, los procesos de nulidad electoral.

El propósito de la Ley 527 fue crear una plataforma digital homóloga que permitiera garantizar que los mensajes de datos cumplieran las mismas funciones del documento en papel, a saber, su inalterabilidad, su reproducción y autenticación¹³⁸,

¹³³ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 3 de diciembre de 2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2020-00016-00 y 11001-03-28-000-2020-00017-00.

¹³⁴ “Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones.”

¹³⁵ Para conocer los antecedentes normativos de la Ley 527 de 1999, puede consultarse: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección “B”. Rad. 25000-23-26-000-2000-00082-01. M.P. Stella Conto Díaz del Castillo. Sentencia de 13 de diciembre de 2017.

¹³⁶ Art. 2° de la Ley 527 de 1999.

¹³⁷ Art. 10 de la Ley 527 de 1999. **“ADMISIBILIDAD Y FUERZA PROBATORIA DE LOS MENSAJES DE DATOS.** Los mensajes de datos serán admisibles como medios de prueba y su fuerza probatoria es la otorgada en las disposiciones del Capítulo VIII del Título XIII, Sección Tercera, Libro Segundo del Código de Procedimiento Civil. En toda actuación administrativa o judicial, no se negará eficacia, validez o fuerza obligatoria y probatoria a todo tipo de información en forma de un mensaje de datos, por el sólo hecho que se trate de un mensaje de datos o en razón de no haber sido presentado en su forma original.”

¹³⁸ Exposición de motivos de la Ley.





mediante la implementación de los equivalentes funcionales¹³⁹ entre el documento tradicional y el digital.

Así, en palabras de la Corte Constitucional, el reconocimiento del valor probatorio de los mensajes de datos se traduce en la obligación de demostrar los equivalentes funcionales que permitan asemejarlo al documento escrito:

“El primer inciso del artículo 247, interpretado conjuntamente con el artículo 2 de la Ley 527 de 1999, comporta que si una información generada, enviada o recibida a través de medios electrónicos, ópticos o similares, como el EDI, el Internet, el correo electrónico, el telegrama, el télex o el telefax, es allegada al proceso en el mismo formato o en uno que reproduzca con exactitud la modalidad en que fue transmitida o creada, ese contenido deberá valorarse como un mensaje de datos. Más exactamente, esto quiere decir que solo si el mensaje electrónico es aportado en el mismo formato en que fue remitido o generado, de un lado, se considerará un mensaje de datos y, del otro, deberá ser probatoriamente valorado como tal.

*Lo anterior, a su vez, supone dos elementos. En primer lugar, debido a que la norma hace referencia a la incorporación de verdaderos mensajes de datos, como pruebas, al proceso, su introducción a la actuación presupone los «equivalentes funcionales» a los que se hizo referencia con anterioridad, previstos en los artículos **6, 7 y 8 de la Ley 527 de 1999**, que reemplazan la exigencia escritural del documento, la necesidad de la firma y la obligación de su aportación en original...”¹⁴⁰.*

Es decir que, a la luz del parámetro jurisprudencial reproducido, el demandante en un proceso judicial deberá garantizar: (i) que la información contenida en el mensaje de datos sea accesible para su posterior consulta –art. 6° de la Ley 527 de 1999–; (ii) la identificación del iniciador del mensaje–quien lo genera –art. 7° de la Ley 527 de 1999–; (iii) la integridad de su contenido, esto es, que no haya sido alterado a partir del momento en que se generó por primera vez en su forma definitiva –arts. 8° y 9° de la Ley 527 de 1999–¹⁴¹.

Todo ello, con el propósito de reafirmar la validez probatoria de estos medios de convicción digitales, –entiéndase correos electrónicos, fotos y videos subidos a las redes sociales, leyendas que acompañan los “post” de Instagram y Facebook–, como requisitos “sine qua non” para su apreciación, de acuerdo con las reglas de la sana crítica y sus particularidades propias^{142,143}.

226. Teniendo en cuenta las consideraciones que anteceden y las pruebas aportadas con el libelo introductorio, particularmente los mensajes de datos, que se relacionarán más adelante, la Sala estima que cumplen con los requisitos legalmente establecidos para ser examinados, por cuanto:

- Los enlaces digitales permiten acceder de forma directa a las fotografías y videos que se quieren hacer valer, los cuales coinciden con las imágenes que se plasman en el contenido del escrito genitor.
- Los links dan cuenta de los distintos iniciadores de los mensajes de datos en las cuentas de twitter, Instagram, Facebook y de la página YouTube (como se expondrá en detalle frente a los mensajes más relevantes),

¹³⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-831 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

¹⁴⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-604 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁴¹ Ibidem.

¹⁴² Art. 11 de la Ley 527 de 1999.

¹⁴³ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 3 de diciembre de 2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2020-00016-00 y 11001-03-28-000-2020-00017-00.





situación que no fue cuestionada en debida forma durante la actuación judicial.

- No se advierte que el contenido de los mensajes de datos haya sido alterado desde el momento en que fueron generados. E incluso, se observa que la información correspondiente, que puede consultarse a través de los enlaces, coincide con las fotografías y videos que el actor descargó y adjuntó con la demanda interpuesta.

227. Ahora bien, sin desconocer la autenticidad de las fotografías y videos que aportó el demandante, es más, partiendo de la misma, se consideró pertinente en la audiencia de pruebas, presentar los más representativos durante la práctica de los testimonios que rindieron los señores Gerardo Abel Cujia Mendoza y Euclides Manuel Redondo Peralta y en el interrogatorio de parte del señor Nemesio Raúl Roys Garzón, a fin de que expusiera lo que les constaba, qué recordaban y qué identificaban respecto de las situaciones a las que hacen alusión dichas pruebas, toda vez que dan cuenta de actuaciones en las que los referidos ciudadanos fueron los protagonistas. Esto con el propósito de lograr la mejor comprensión posible de los hechos respecto de los que versa la presente controversia.

228. Respecto al mencionado ejercicio probatorio, el Ministerio Público considera necesario que la Sección Quinta del Consejo de Estado se pronuncie sobre la compatibilidad del interrogatorio de parte y la confesión con la naturaleza objetiva del medio de control de nulidad electoral, en virtud de la cual “*no se discuten derechos subjetivos que son el objeto principal de regulación del Código General del Proceso, sino la legalidad en abstracto*”. Lo anterior teniendo en cuenta adicionalmente, que la Sección frente a dicho medio de prueba lo ha decretado, en ocasiones lo ha considerado procedente pero innecesario y en otras, negado por inconducente para demostrar los hechos en un proceso por causales objetivas.

229. Frente a este planteamiento, lo primero que debe advertirse es que ni las normas correspondientes al proceso ordinario en la jurisdicción de lo contencioso administrativo ni las atinentes al trámite de nulidad electoral, o incluso, las relativas a los demás procedimientos especiales que se adelantan en ésta, establecen incompatibilidades de los medios probatorios con los asuntos que se debaten al interior de los mismos, lo que constituye una clara manifestación del principio de libertad probatoria, consagrado en el artículo 165 del Código General del Proceso, que resulta aplicable en materia de lo contencioso administrativo, en virtud de la remisión normativa del artículo 211 del CPACA¹⁴⁴. Reza la primera de las normas antes señaladas:

“ARTICULO 165. Son medios de prueba la **declaración de parte, la confesión, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios, los informes y cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del juez.”**

¹⁴⁴ “ARTÍCULO 211. RÉGIMEN PROBATORIO. En los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en lo que no esté expresamente regulado en este Código, se aplicarán en materia probatoria las normas del Código de Procedimiento Civil”.





El juez practicará las pruebas no previstas en este código de acuerdo con las disposiciones que regulen medios semejantes o según su prudente juicio, preservando los principios y garantías constitucionales” (Subrayado fuera de texto)”.

230. Se subraya con fundamento en el anterior precepto la libertad con la que cuenta el juez para decretar los citados medios probatorios, que son desarrollados en detalle por las normas adjetivas, pero también cualesquiera otros que estime le pueden resultar útiles para la formación del convencimiento, esto es, para lograr la mejor comprensión de los hechos sobre los que versa la controversia, el esclarecimiento de los mismos a fin de adoptar decisiones justas y que se armonicen en la mejor medida posible con los valores, principios y normas que conforman el ordenamiento jurídico. Así las cosas, el operador judicial dependiendo de las particularidades de cada caso, es a quien le corresponde establecer cuál medio de prueba resulta útil, necesario, conducente y pertinente para probar o desvirtuar los enunciados fácticos realizados por las partes, motivo por el cual no se comparte la apreciación del Ministerio Público, que de antemano, de manera abstracta y general, afirma que el interrogatorio de parte y la confesión pueden resultar incompatibles con el medio de control de nulidad electoral.

231. Es más, se advierte que aquél en su intervención, citó algunas providencias de la Sección, a fin de ilustrar una presunta falta de criterio unificado sobre la posibilidad de decretar interrogatorio de parte en el proceso de nulidad electoral; empero, no ahondó la agente del Ministerio Público frente a los casos enunciados, en sus particularidades, que se reitera, son las que inciden en la definición sobre la pertinencia, conducencia y utilidad de una solicitud probatoria. En ese orden de ideas, resulta incorrecto extraer a partir de decisiones proferidas para controversias específicas, sobre la falta de utilidad, impertinencia, inconducencia de un medio probatorio, reglas generales aplicables a todos los asuntos que se tramitan en un procedimiento legalmente establecido, por ejemplo, el de nulidad electoral, porque el hecho que para determinado asunto no haya resultado necesario hacer uso de un medio de prueba, por ejemplo, un dictamen, un testimonio o un interrogatorio de parte, no significa que frente a futuras controversias, de entrada deba descartarse su decreto y práctica.

232. Ahora bien, en el referido concepto el Ministerio Público señala que como el juicio de legalidad que se emprende en el proceso de nulidad electoral se limita a verificar la validez del acto de nombramiento o elección sin entrar en consideraciones subjetivas, en principio no es clara la conducencia o pertinencia del interrogatorio de parte y la confesión para acreditar situaciones objetivas respecto de la legalidad del acto acusado.

233. Sobre el particular, concuerda la Sala con la afirmación consistente en que el proceso de nulidad electoral se lleva a cabo un juicio objetivo de legalidad, en el que se confronta el acto de designación con el ordenamiento jurídico, sin que sea necesario constatar circunstancias subjetivas, como la culpabilidad, para adoptar la decisión correspondiente, pues tal aspecto debe verificarse frente a otros mecanismos de control como la pérdida de investidura y la pérdida del cargo¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 27 de septiembre de 2016, M.P. Alberto Yepes Barreiro, Rad. (SU) 11001-03-15-000- 2014-03886-00. Criterio reiterado en: Consejo de Estado, Sala Plena de lo





Empero, no se comparte que por dicha circunstancia de entrada deban descartarse los señalados medios de prueba, pues dependiendo de las particularidades del asunto *sub examine*, a través de los mismos pueden esclarecerse la configuración o no de circunstancias de hecho y de derecho que la ley define como causales de nulidad electoral. Piénsese por ejemplo, en que la declaración de la parte demandada puede contribuir a precisar si al inscribir su candidatura cumplía o no con los requisitos legalmente establecidos para el cargo en el que fue designada (art. 275.5 del CPACA); su relación con las personas respecto de las cuales se afirma tiene vínculos de consanguinidad o afinidad en los niveles establecidos en el régimen de inhabilidades, verbigracia, si tiene o no una unión marital de hecho (275.5 del CPACA); su relación con los jurados de votación o los miembros de la comisiones escrutadoras (art. 275.6 del CPACA); de qué manera, bajo qué circunstancias de tiempo y modo y lugar se desarrollaron las relaciones políticas con otros candidatos durante la campaña electoral, frente a reproches relacionados con el desconocimiento de la prohibición del doble militancia (art. 275.8 del CPACA); las circunstancias que le constan frente a actos de violencia contra las personas o el material electoral (art. 275. 1 y 2 de la Ley 1437 de 2011), e inclusive, respecto de su conocimiento frente a prácticas corruptas y antidemocráticas de candidatos que busquen coartar por cualquier medio la libertad de los votantes, que ha sido considerada por la jurisprudencia de la Sección como causal de nulidad por infracción directa de la ley, cuyo estudio sigue *siendo objetivo, en el marco propio de la nulidad electoral*¹⁴⁶.

234. Por lo tanto, son las características de los casos sometidos a consideración del juez, en los que juega un papel relevante la actividad probatoria de las partes, los elementos de juicio con los que se cuenta al momento de adoptar la decisión, los hechos que no son objeto de discusión y sobre los que existe controversia, la posibilidad o imposibilidad de recaudar información mediante determinado medio de prueba, entre otras circunstancias, las que el operador judicial debe evaluar para decretar o no un prueba, por lo que sería incorrecto plantear, como al parecer lo pretende el Ministerio Público, que de antemano, en un plano general y abstracto se determine la pertinencia del interrogatorio de parte y la confesión en los procesos de nulidad electoral, máxime cuando el legislador consagró el principio de libertad probatoria, en aras de que el juez establezca en la medida de lo posible la verdad de los hechos y con fundamento en los mismos adopte la decisión que en derecho corresponda, principio cuya aplicación es totalmente compatible con el trámite de nulidad electoral, de allí que no se comparta que en éste no tienen cabida el interrogatorio de parte y la confesión, pues se insiste, en virtud de los mismos en un caso concreto, podrían establecerse objetivamente, elementos de las causales de nulidad frente a los actos de designación.

235. De otra parte, en cuanto a la inquietud que manifiesta el Ministerio Público sobre la posibilidad que tienen los testigos en las audiencias que se celebran de manera virtual, de escuchar las demás declaraciones a través del canal de acceso

Contencioso Administrativo, sentencia del 1 de diciembre de 2016, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 50001-23-33-000-2015-00006-01. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 18 de febrero de 2021, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 05001-23-33-000-2019-02852-02.

¹⁴⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 16 mayo de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2018-00084-00.





al público en general, lo que puede restar espontaneidad al testimonio, que es lo que pretende evitar el artículo 220 del Código General del Proceso cuando indica: “*los testigos no podrán escuchar las declaraciones de quienes les preceda*”, estima la Sala, que corresponde a una exigencia cuyo cumplimiento en cada caso en concreto deben garantizar los operadores judiciales dentro de la autonomía que les asiste, ya sea solicitándole a los testigos que se desconecten temporalmente del canal de comunicación, con el apremio de no ingresar al mismo hasta el momento en que se les indique, lo cual supone que los mismos actuarán de buena fe, o justificando suficientemente de acuerdo con las particularidades de los asuntos objeto de debate, que aunque la audiencia tiene carácter público, la misma sólo se celebrará con presencia de los sujetos procesales previamente reconocidos¹⁴⁷, posibilidad que está prevista en el artículo 107.5 del CGP, pero que exige una significativa carga argumentativa, en especial en materia de nulidad electoral, debido a la naturaleza pública del medio de control, en el que se debaten asuntos de interés de toda la ciudadanía a quien le asiste el derecho de conocer los pormenores de la controversias judiciales, por lo que en todo caso, lo ocurrido en la audiencia se debe publicitar, para lo cual con posterioridad a la diligencia, como lo destaca la procuradora delegada ante el Consejo de Estado, podría hacerse uso de las herramientas de las tecnologías de la información y las comunicaciones¹⁴⁸.

236. Aunque resulta válida la preocupación del Ministerio Público por garantizar la espontaneidad de los testimonios en el marco de la celebración de las audiencias virtuales, posibilidad que en la actualidad se ha impuesto debido a los desafíos que ha planteado la pandemia por Covid-19 para la administración de justicia, como lo revelan la normatividad recientemente proferida para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales¹⁴⁹, la Sala no puede imponer a través del presente pronunciamiento alguna de las alternativas arriba señaladas, pues ambas están amparadas por el ordenamiento jurídico, con lo cual el legislador dejó en criterio del juez instructor del caso en concreto, funcionario que tiene conocimiento pormenorizado de la controversia judicial, la responsabilidad de adoptar la decisión que estime más conveniente para el desarrollo adecuado de la diligencia, la protección de los derechos de las partes y la finalización del proceso, dada su condición de director de éste (art. 42 del CGP).

237. Finalmente, advierte la Sala que le asiste razón a la agente del Ministerio Público al señalar en su intervención, que de la revisión de las normas procesales atinentes al interrogatorio de parte y los testimonios, no se advierte disposición alguna que imponga a las partes que serán interrogadas, que no pueden escuchar las declaraciones de quienes les precedan, pues tal exigencia sólo se predica de los testigos según el artículo 220 del CGP. Empero, se estima que dicha situación no constituye una irregularidad que afecte la validez de las pruebas practicadas,

¹⁴⁷ En especial, teniendo en cuenta que en el proceso de nulidad electoral la intervención de terceros sólo es permitida hasta el día inmediatamente anterior a la fecha de celebración de la audiencia inicial de conformidad con el artículo 228 del CPACA.

¹⁴⁸ Sobre la posibilidad y relevancia que tiene el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en los procesos judiciales, ver por ejemplo, el artículo 2° del Decreto 806 de 2020 y el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021, que modificó el artículo 146 del CPACA.

¹⁴⁹ Decreto 806 de 2020 y Ley 2080 de 2021.





comoquiera que durante la diligencia compareció el apoderado judicial del señor Nemesio Raúl Roys Garzón, a través del cual éste ejerció en todo momento su derecho de contradicción frente a los testimonios practicados, objetando preguntas, interrogando y conainterrogado a los deponentes, como puede corroborarse en el video que contiene los pormenores de la audiencia¹⁵⁰.

238. Hechas las anteriores precisiones sobre los reparos generales y asuntos procesales relevantes frente a las pruebas a través de las cuales se pretende acreditar el supuesto apoyo que brindó el demandado a los candidatos a la alcaldía de Uribia y Riohacha que no pertenecen al Partido Conservador, se procederá a su valoración, comenzando por las existentes frente a la aspiración del señor Gerardo Abel Cujia Mendoza.

B. Del presunto apoyo del demandado a la candidatura del señor Gerardo Abel Cujia Mendoza a la alcaldía de Uribia

239. Respecto de la candidatura del señor Gerardo Abel Cujia Mendoza a la Alcaldía de Uribia, el demandante sostiene que recibió apoyo por parte del demandado en 3 oportunidades, a saber:

- El 18 de octubre de 2019 en el evento de cierre de la campaña del señor Gerardo Cujia, al que asistió el demandado para ratificar su apoyo a éste, como lo muestran varias imágenes en tarima donde se abrazan y levantan los brazos mutuamente.
- El 27 de septiembre de 2019, el demandado asistió a una caminata con el candidato Cujia ante la presencia de “*miles de simpatizantes*”, que pudieron ver el apoyo que mutuamente se concedían.
- El 3 de agosto de 2019, en un evento denominado “*Ruta de la Lealtad*” convocado por el señor Gerardo Abel Cujia Mendoza, en el que demandado acompañó a éste. Agregó que finalizada la mencionada actividad y antes de subir a la tarima, el señor Nemesio Raúl Roys Garzón agradeció el apoyo que se le había brindado a la candidatura del señor Gerardo Abel Cujia Mendoza.

240. En cuanto a la actividad del **18 de octubre de 2019**, el demandante aporta tres pruebas. Por una parte, la siguiente imagen obtenida de la cuenta de Instagram del señor Gerardo Abel Cujia Mendoza, a través de la cual éste efectuó una invitación a una caminata por varios sectores de Uribia con el fin de cerrar su campaña electoral:

¹⁵⁰ Que puede consultarse a través del siguiente link: <https://playback.lifefsize.com/#/publicvideo/760ec981-a023-4c18-9ca1-d45eda359dda?vcpubtoken=dcebd53d-8351-47e4-97c8-dd328dbe6106>





241. Esta imagen puede consultarse en: <https://www.instagram.com/p/B3r6RR9gMvY/>

242. De otro lado, aporta el video que puede visualizarse en el siguiente enlace <https://www.instagram.com/p/B3vEYZ5gRqi/?igshid=hp1u3xz3rfv6> obtenido de la cuenta de Instagram del señor Cujia, en el que el mismo realiza una invitación para asistir al cierre de su campaña el 18 de octubre de 2019.

243. Finalmente, el actor aporta en relación con el evento de cierre de campaña del señor Cujia Mendoza, la siguiente fotografía, en la que se le aprecia con el demandado ante una cantidad significativa de simpatizantes del primero, que portan prendas de color rojo, características del Partido Liberal, y que los mencionados candidatos se levantan mutuamente las manos.



244. Al analizar individualmente las pruebas antes señaladas, no se desprende más allá de cualquier duda razonable, de manera evidente, de bulto, como corresponde en estos casos y lo ha destacado la jurisprudencia de la corporación¹⁵¹, un acto de apoyo manifiesto por parte del demandado a la candidatura del señor Cujia Mendoza. De un lado, porque la primera imagen y el video referenciado, contienen manifestaciones del candidato antes señalado, pero

¹⁵¹ Ver entre otras: Sentencia del 3 de diciembre de 2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2020-00016-00 y 11001-03-28-000-2020-00017-00. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, sentencia del 28 de enero de 2021, Rad. 68001-23-33-000-2020-00015-01 (68001-23-33-000-2019-00920-00).



ninguna por parte del señor Nemesio Raúl Roys Garzón, y de otro, porque el señor Cujia Mendoza tampoco realizó frente al demandado alguna declaración.

245. La misma conclusión se predica de la última fotografía, en la que si bien se observa a los candidatos en cuestión, de dicha imagen no puede concluirse con certeza que el demandado está apoyando al señor Cujia o viceversa, o inclusive, que se están concediendo apoyo mutuo, pues analizada individualmente, simplemente da cuenta de su presencia en un actividad del Partido Liberal, respecto de la cual el demandante sostuvo que corresponde al cierre de campaña del referido candidato a la Alcaldía de Uribia.

246. Ahora bien, analizados en conjunto los referidos elementos de juicio, podría argumentarse como lo hizo el actor, que los mismos dan cuenta que el señor Nemesio Raúl Roys Garzón, aspirante a la Gobernación de La Guajira, asistió a una actividad de significativa importancia para la aspiración del señor Gerardo Cujia Mendoza a la señalada alcaldía, el cierre de campaña, por lo que la sola presencia del primero constituye un acto de apoyo al segundo.

247. En este punto vale la pena destacar, como lo ha hecho en anteriores oportunidades esta Sección, que de la simple presencia de un candidato en la actividad de otro, no puede inferirse que el primero está acompañando al segundo, en especial durante la época de campaña, en la que en un mismo lugar y de forma simultánea pueden adelantarse varias actividades proselitistas, en un contexto en el que es frecuente que los aspirantes a los cargos de elección popular compartan algunos escenarios para difundir sus programas de gobierno, desarrollen debates, entre otras actividades, a partir de las cuales sería precipitado concluir que la mera asistencia de los candidatos es una clara manifestación de apoyo.

248. Así lo ha considerado esta Corporación al sostener que *“A la manera como ha sido defendido en el estudio de estas irregularidades, la sola presencia del accionado en eventos políticos ajenos a los de su partido no conllevan, por ese solo hecho, la configuración de los actos positivos y concretos de apoyo, pues se requiere la probanza de que la participación tiene como principal propósito el auspicio o impulso electoral de las candidaturas extrañas”*¹⁵².

249. Ahora bien, no se pasa por alto que la referida fotografía, en la que los candidatos mutuamente se levantan las manos y hacen la señalan de victoria, delante de un número significativo de votantes, podría inferirse un gesto de apoyo, pero se reitera, no puede predicarse con certeza, quién lo brinda y quién lo recibe, por lo que para precisar dicha situación se requerirían más elementos de juicio.

250. Añádase a lo expuesto, que frente a las actividades desarrolladas por el equipo de campaña del señor Gerardo Cujia Mendoza, éste durante la audiencia de pruebas aseveró que invitó al demandado a varias de ellas, con el fin de manifestarle su apoyo a la candidatura por la Gobernación de La Guajira, teniendo en cuenta que para dicho cargo el Partido Liberal no tenía candidato propio, y

¹⁵² Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 3 de diciembre de 2020, expedientes: 11001-03-28-000- 2020-00016-00 y 11001-03-28-000-2020-00017-00, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.





consideraba (el señor Cujia) que la aspiración del señor Nemesio Raúl Roys Garzón tenía altas probabilidades de éxito¹⁵³, perspectiva que fue confirmada por el demandado en su declaración de parte¹⁵⁴, en la que subrayó, asistió a tales eventos con el único propósito de recibir el apoyo que se le estaba brindado y agradecer por el mismo.

251. Por lo tanto, a partir de las pruebas que el demandante aduce para acreditar la existencia de una manifestación de apoyo en la actividad del 18 de octubre de 2019, y su confrontación con los demás elementos de juicio, no puede concluirse la existencia de un acto de respaldo por parte del demandado a la candidatura del señor Gerardo Cujia Mendoza.

252. A la misma conclusión se llega frente a la participación del demandado **el 27 de septiembre de 2019**, en una caminata con el candidato Cujia Mendoza ante un número significativos de simpatizantes, actividad respecto de la cual el demandado aportó el “video 4”, contenido en el cd que se adjuntó con la demanda¹⁵⁵, en el que se observa a los referidos candidatos saludando a la ciudadanía y caminando con sus equipos de trabajo, que portaban prendas alusivas a las candidaturas, sin que se advierta por parte del señor Nemesio Raúl Roys Garzón, una manifestación clara e inequívoca de apoyo al señor Cujia Mendoza, máxime cuando se insiste, los referidos ciudadanos reiteraron durante la audiencia de pruebas, que la presencia del demandado sólo tenía como fin recibir el apoyo que se le estaba brindando.

253. Finalmente, el actor hace alusión a la participación del demandado el **3 de agosto de 2019**, en un evento denominado “*Ruta de la Lealtad*” convocado por el señor Gerardo Abel Cujia Mendoza, para dar apertura a su campaña, respecto del cual se aportaron las siguientes fotografías¹⁵⁶:

¹⁵³ El testimonio del señor Gerardo Cujia Mendoza puede apreciarse entre los minutos 42:22 a 1:28:35 del video correspondiente. Sobre el aspecto de la declaración destacado en este párrafo, es ilustrativo lo manifestado entre los minutos 46:36 a 54:50. La audiencia está disponible en <https://playback.lifesize.com/#/publicvideo/760ec981-a023-4c18-9ca1-d45eda359dda?vcpubtoken=dcebd53d-8351-47e4-97c8-dd328dbe6106>

¹⁵⁴ Declaración visible entre los minutos 2:13:48 a 3:27:10.

¹⁵⁵ Folio 34. Frente a este video el actor relacionó el siguiente enlace, que a la fecha no puede consultarse, aunque para el momento en que se decretaron las pruebas se corroboró que su contenido coincidía con el archivo titulado “video 4” que se acompañó con el libelo genitor: https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=10218757806631529&id=1090826152

¹⁵⁶ Visibles en los archivos titulados “foto 3”, “foto 4” y “foto 5” del cd contenido a folio 34 del expediente, que se adjuntó con la demanda.





254. Sobre dicho evento también se adjuntó la siguiente imagen de la cuenta de Instagram del señor Gerardo Abel Cujia Mendoza, en la que se aprecia la invitación que hizo el candidato a la ciudadanía para que acudiera a la referida actividad¹⁵⁷:

¹⁵⁷ Visible en documento titulado "foto 1° del cd antes señalado.



255. Adicionalmente, el demandante aportó 3 videos, el primero, obtenido de la cuenta de Instagram del señor Gerardo Cujia, a través del cual se efectuó una invitación general a la ciudadanía para asistir a la apertura de su campaña¹⁵⁸; el segundo, una nota periodística realizada por el canal “Noticias Guajira Chanel” cargado en la página de YouTube el día 5 de agosto de 2019, que da cuenta de la referida actividad y en la que en varios segmentos aparece el demandado caminando, compartiendo tarima y saludando a los simpatizantes con el candidato a la Alcaldía de Uribia del Partido Liberal¹⁵⁹; y un tercer video, subido en la cuenta de Facebook del señor Roger Enrique Martínez Vanegas el día 8 de agosto de 2019, en el que los señores Nemesio Raúl Roys Garzón y Gerardo Cujia Mendoza realizan algunas declaraciones relacionadas con la señalada actividad y sus candidaturas¹⁶⁰.

256. Estos videos fueron presentados en la audiencia de pruebas durante la práctica del testimonio del señor Gerardo Cujia Mendoza y el interrogatorio al señor Nemesio Raúl Roys Garzón.

257. De las pruebas antes enunciadas llama la atención el último de los videos, que si bien se encuentra editado en algunos apartes¹⁶¹, en lo que se refiere a las declaraciones de los ciudadanos antes señalados permite comprender sin dificultad alguna su contenido, sin que advierta alteración en sus palabras o recortes que impidan comprender el sentido de las mismas, declaraciones que como se desprende de los demás elementos probatorios, fueron efectuadas durante el acto de apertura de la candidatura del señor Gerardo Cujia Mendoza el 3 de agosto de 2019, como se corroboró durante la audiencia de pruebas celebrada dentro del expediente de la referencia, razón por la cual se reitera, el mencionado documento está amparado por la presunción de autenticidad que no fue desvirtuada por la parte demandada, por lo que puede ser valorado sin inconveniente a la luz de las reglas de la sana crítica¹⁶².

¹⁵⁸ Disponible en <https://www.instagram.com/p/B0q4UokALR4/>

¹⁵⁹ Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=n9T_3j5ymqk y en el archivo titulado “video 2” del cd visible a folio 36 del expediente.

¹⁶⁰ Disponible en https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=2132035363590596&id=100003524590336 y en el archivo titulado “video 3” del cd visible a folio 36 del expediente.

¹⁶¹ Por ejemplo, al pasar de la declaración del señor Nemesio Raúl Roys Garzón a la efectuada por el señor Gerardo Cujia Mendoza.

¹⁶² Se reitera que el hecho de que un video se encuentre editado no conduce a predicar su falsedad, como lo ha precisado esta Sección entre otras oportunidades, en la siguiente providencia: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 31 de octubre de 2018, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2018-00032-00.



258. Se hace énfasis en ese material audiovisual, porque en él a diferencia de los demás elementos probatorios que se han expuesto hasta el momento, el demandado de viva voz realizó una manifestación de agradecimiento a las personas del pueblo de Uribia que participaron en la actividad por el recibimiento efectuado y, a la vez, por sacar a Gerardo Cujia Mendoza a la Alcaldía de Uribia, afirmación que se relaciona con el evento del 3 de agosto de 2019, según las demás pruebas aportadas y las declaraciones realizadas en la audiencia de pruebas, donde presentaron su versión los candidatos involucrados¹⁶³ y quienes corroboraron que dicho evento fue efectuado con ocasión de la actividad de apertura de la campaña electoral del aspirante a la Alcaldía de Uribia por el Partido Liberal, en la cual los señores Roys Garzón y Cujia Mendoza caminaron juntos a la vista de la ciudadanía, compartieron tarima, pronunciaron discursos e interactuaron con los simpatizantes de este último¹⁶⁴.

259. Para mayor ilustración, se transcribe a continuación la declaración que el demandado efectuó en el mencionado video: *“agradecido con el pueblo de Uribia por este gran recibimiento, **de este apoyo para sacar a Gerardo como alcalde de Uribia, una tierra que merece todo el trabajo, todo el esfuerzo, todo el empeño y como gobernador de La Guajira, estaré aquí en Uribia adelantando los programas sociales que tanto se necesita**”*¹⁶⁵ (se resalta).

260. Al preguntársele al señor Gerardo Cujia Mendoza qué consideración le ameritaba la anterior declaración, se limitó a indicar: *“su señoría, yo lo que veo ahí es un gesto de agradecimiento al apoyo que le estábamos brindando al candidato y hoy gobernador de La Guajira Nemesio Roys”*¹⁶⁶; perspectiva en la que también hizo énfasis el demandado en varias oportunidades durante la audiencia de pruebas y en los alegatos de conclusión, a fin de concluir que lo único que podía desprenderse de la señalada manifestación, interpretada en su contexto, es el agradecimiento que expresó a todos los que en dicha actividad apoyaron su candidatura a la Gobernación, manifestando que de ninguna manera significaban expresiones de apoyo a la aspiración del señor Cujia Mendoza.

261. A juicio de la Sala, a partir de las declaraciones de los ciudadanos antes señalados durante la audiencia de pruebas se encuentra acreditado que el señor Cujia Mendoza en la contienda electoral manifestó su apoyo a la candidatura a la Gobernación del señor Nemesio Raúl Roys Garzón, por lo que resultaba lógico que éste último expresara su agradecimiento con el respaldo recibido, e incluso, que tal manifestación en principio hiciera parte de la cordialidad y las buenas maneras que deben caracterizar las campañas electorales, a pesar de que varios candidatos y colectividades compitan por obtener la mayoría de votos a fin de acceder a los cargos de elección popular.

¹⁶³ Durante la audiencia de pruebas se presentó el material probatorio que aportó el demandante para acreditar el apoyo que brindó el señor el señor Nemesio Raúl Roys Garzón Gerardo a la candidatura del señor Cujia Mendoza el 3 de agosto de 2019, durante la actividad de apertura de la campaña del candidato del Partido Liberal a la Alcaldía de Uribia, a fin de que estos ciudadanos manifestaran lo que estimaran pertinente.

¹⁶⁴ Según se infiere de las prendas y publicidad que portaban, alusivas a la candidatura del señor Gerardo Cujia Mendoza.

¹⁶⁵ Segundos 43 a 58.

¹⁶⁶ Ver en especial el intervalo de los minutos 1:16:00 a 1:17:22 del video de la audiencia de pruebas.





262. Sin embargo, entrándose de las reglas que deben atender los candidatos durante la jornada de campaña electoral, es claro que las expresiones de agradecimiento y los actos de cordialidad entre los candidatos de distintas organizaciones políticas tienen como límite las exigencias establecidas en la Constitución y en la Ley, entre las cuales se encuentra no incurrir en alguna de las modalidades de doble militancia a las que se hizo referencia en el acápite 2.5 de esta providencia, respecto de las cuales no se ha establecido ninguna excepción.

263. Analizando las pruebas anteriormente señaladas se desprende que el señor Nemesio Raúl Roys Garzón no sólo agradeció al pueblo de Uribia por el recibimiento sino que también lo hizo por sacar a Gerardo a la Alcaldía de Uribia, con lo cual rompió la neutralidad a la que estaba obligado frente a la candidatura del señor Cujia y traspasó dicho límite para involucrarse en una manifestación irrefutable de apoyo, que de no haberlo hecho se hubiera podido interpretar que sólo recibió el auxilio del candidato Cujia y sus seguidores, pero fue más allá de lo permitido por el ordenamiento jurídico, pues quebró su imparcialidad para apoyar la idea de los partícipes del certamen que en ese mismo pueblo optaron por sacar adelante la aspiración del candidato del Partido Liberal.

264. El hecho de recibir el respaldo de un candidato que no pertenece a la colectividad del candidato para la Gobernación, no lo habilitaba a que en contraprestación o agradecimiento pudiera apoyar y respaldar tal candidatura sin riesgo de incurrir en la señalada prohibición, pues de aceptarse tal práctica se terminaría propiciando el cambio de partido a otra organización política, que constituye el transfuguismo, que en esencia se basa en el deseo de mejorar en la contienda política sus expectativas frente a un resultado de inmediato futuro electoral.

265. Se realizan las anteriores consideraciones, toda vez que la expresión que consta en el mencionado video, que fue realizada en la apertura de la campaña electoral del señor Gerardo Cujia Mendoza a la Alcaldía de Uribia, es interpretada de forma distinta por las partes. Para el demandado, simplemente denota su agradecimiento por el apoyo que en dicho evento recibió de la candidatura y los seguidores del señor Cujia Mendoza a su aspiración a la Gobernación de La Guajira, mientras que para el demandante significó una manifestación de respaldo del señor Nemesio Raúl Roys Garzón al candidato del Partido Liberal que aspiraba a ser elegido burgomaestre del mencionado municipio.

266. En criterio de la Sala, no resulta plausible del análisis de la referida manifestación, inferir que **única y exclusivamente** se refiere al apoyo que recibió el demandado en su aspiración electoral, porque aún aceptando en gracia de discusión que a partir de la expresión “*agradecido con el pueblo de Uribia por este gran recibimiento*”, el señor Roys Garzón se refirió al respaldo que él había recibido, no puede omitirse que a tal afirmación le sigue “**de este apoyo para sacar a Gerardo como alcalde de Uribia**”, que de pretermitirse cambiaría totalmente el sentido de la oración, inclusive, implicaría un análisis parcializado y erróneo de la misma.





267. En ese orden de ideas, al estudiar de manera integral la oración “*agradecido con el pueblo de Uribia por este gran recibimiento, de este apoyo para sacar a Gerardo como alcalde de Uribia*”, se evidencia que **no** se hace alusión a la aspiración del demandado como candidato a la Gobernación de La Guajira, sino a la candidatura del señor Gerardo Cujia a la alcaldía del señalado municipio, por lo que a dicha aseveración bajo las reglas de lógica y la sana crítica no puede dársele el entendimiento consistente en que única y exclusivamente constituye una expresión de agradecimiento con el pueblo de Uribia por respaldo concedido a fin de que el señor Roys Garzón fuera elegido gobernador de La Guajira, toda vez que cuando se hizo alusión a “*este apoyo*”, se hizo mención al propósito de “**sacar a Gerardo como alcalde de Uribia**”.

268. En suma, no resulta aceptable interpretar que con la manifestación “*agradecido con el pueblo de Uribia por este gran recibimiento, de este apoyo para sacar a Gerardo como alcalde de Uribia*”, en realidad se quiso indicar agradecido con el pueblo de Uribia por el apoyo que me brinda para ser gobernador de La Guajira, pues esta segunda lectura cambiaría totalmente el sentido de la oración que fue realizada, de las palabras empleadas, respecto de las cuales tampoco puede perderse de vista que fueron pronunciadas en el evento que dio apertura a la campaña electoral del candidato del Partido Liberal a la alcaldía del mencionado municipio.

269. Desde luego, no desconoce la Sala que después de dicha manifestación de agradecimiento, el demandado hizo referencia a Uribia como “*una tierra que merece todo el trabajo, todo el esfuerzo, todo el empeño*” y a su intención de ser gobernador de La Guajira para adelantar en el municipio “*los programas sociales que tanto se necesita*”, empero la alusión que se hizo a estos aspectos, tampoco tiene el alcance de entender que con la afirmación “*agradecido con el pueblo de Uribia por este gran recibimiento, de este apoyo para sacar a Gerardo como alcalde de Uribia*”, en realidad se quiso indicar agradecido con el pueblo de Uribia por el apoyo que me brinda para ser gobernador, pues se insiste, a la expresión de agradecimiento inmediatamente le sigue el apoyo que se ha brindado para sacar adelante la aspiración del candidato del Partido Liberal, al que se hizo alusión de manera expresa e inequívoca, circunstancia que no puede obviarse aunque el demandado y el señor Cujia Mendoza durante la audiencia de pruebas hayan hecho énfasis en que lo aseverado por el primero única y exclusivamente tiene relación con la candidatura del señor Nemesio Raúl Roys Garzón a la Gobernación.

270. Descartada por las razones expuestas que la referida manifestación se refiere al apoyo que recibió el demandado en su aspiración electoral, corresponde establecer si de ella se infiere como lo afirma el demandante, una declaración de apoyo a la aspiración electoral del señor Gerardo Cujia Mendoza.

271. Para tal efecto, lo primero que se destaca de la afirmación objeto de estudio, es que el demandado expresó su agradecimiento, ante lo cual surgen las siguientes preguntas: (I) qué motivó la acción de dar gracias y (II) quiénes son los destinatarios de dicha acción, interrogantes frente a los cuales la misma alocución





indica (I) “con el pueblo de Uribia” (II) “por este gran recibimiento, de este apoyo para sacar a Gerardo como alcalde de Uribia”, declaración que, en ningún momento debe perderse de vista, se realizó en un evento al que asistió un número significativo de personas que acompañaron al candidato del Partido Liberal para la mencionada alcaldía.

272. Por lo tanto, del sentido lógico y obvio de la aludida manifestación puede inferirse que el demandado expresó su agradecimiento a un número significativo de habitantes de Uribia, por el apoyo que le estaban brindado al señor Gerardo Cujia Mendoza en su aspiración electoral, de manera tal que el apoyo a que hace alusión proviene del electorado que comulgó y acompañó la apertura de la mencionada candidatura.

273. Bajo ese entendido, respecto del señor Nemesio Raúl Roys Garzón (en ese entonces candidato militante en el Partido Conservador) corresponde establecer si al expresar de viva voz que estaba agradecido por el apoyo que el pueblo de Uribia le estaba brindado al señor Gerardo Cujia Mendoza, respaldó o no al aspirante del Partido Liberal para la referida la Alcaldía.

274. A juicio de la Sala la respuesta a la anterior cuestión es afirmativa, porque de la señalada afirmación el demandado en un evento que tenía como objetivo central dar a apertura a la aspiración electoral del señor Cujia Mendoza, le dio las gracias a todos aquellos que querían contribuir a que fuera elegido burgomaestre, sumándose de esta manera a dicha intención, esto es, a “sacar a Gerardo como alcalde de Uribia”, palabras que estuvieron precedidas de su presencia en la mencionada actividad, en la que a la vista de un número significativo de personas compartió tarima y caminó al lado del candidato del Partido Liberal, como lo revelan **las demás** fotos y videos, de manera tal que con la referida alocución el señor Nemesio Raúl Roys Garzón, en su condición de candidato a la gobernación de La Guajira, ante la ciudadanía que lo escuchó (cuando hizo la declaración o la que tuvo acceso al video publicado en redes sociales) terminó alineándose con el propósito de quienes acudieron a dicha actividad para respaldar la candidatura del señor Cujia Mendoza.

275. Nótese que la referida declaración como antes se precisó, da cuenta que el sentimiento de gratitud responde a la forma como un número significativo de ciudadanos manifestó su deseo que el señor Cujia Mendoza fuera elegido, hecho respecto del cual el demandado en términos claros y precisos dio las gracias, reconociendo de esta manera como algo positivo tanto la aspiración del candidato del Partido Liberal, pero sobre todo, el apoyo de la ciudadanía para lograr tal fin, es decir, “sacar a Gerardo como alcalde de Uribia”, como expresamente lo indicó.

276. Con lo anterior no se desconoce que en la actividad de apertura de la campaña electoral del señor Gerardo Cujia Mendoza se le haya podido expresar apoyo al señor Nemesio Raúl Roys Garzón, ni que éste estuviera agradecido por tal circunstancia y correspondiera tal gesto con su presencia y participación en el evento; empero, como líneas atrás se indicó, ello no le exoneraba del deber de respetar las reglas de la campaña electoral, como la prohibición de doble





militancia, en especial cuando para la alcaldía de Uribia el Partido Conservador Colombiano, en el que milita el demandado, inscribió la candidatura del señor Bonifacio Henríquez Palmar¹⁶⁷, por lo que las señaladas palabras de agradecimiento no favorecían a éste, sino a uno de sus contendientes, el perteneciente al Partido Liberal Colombiano, al que acompañó en la apertura de su campaña y respecto del cual a viva voz indicó estar agradecido por el apoyo para “sacar a Gerardo como alcalde de Uribia”.

277. Es que la participación del demandado en el referido evento y particularmente las palabras de gratitud para quienes respaldaron al señor Cujia Mendoza, terminaron materializando ante el electorado una manifestación apoyo a la aspiración de éste último, mostraron complacencia, satisfacción, acuerdo con el objetivo de que aquél fuera elegido alcalde, aunque para tal cargo **sólo una persona** podía lograr tal fin, y más relevante aún, aunque en dicha carrera el Partido Conservador, al que le debe fidelidad el demandado, tenía su aspirante, hecho que exigía del señor Nemesio Raúl Roys Garzón ser prudente e imparcial en su trato con las demás candidaturas, inclusive, con las que lo apoyaban, pues se insiste, ni legal ni constitucionalmente constituye una excepción a la prohibición de doble militancia, que una vez se recibe un respaldo político, sin limitación alguna puede corresponderse de la misma forma, pues esa lógica proselitista rompe la disciplina de partido y hace más confuso para el electorado identificar la ideología de los aspirantes a los cargos de elección popular, pues en este caso en una maniobra para lograr el triunfo el demandado del Partido Conservador estaba agradecido por el apoyo ciudadano al aspirante del Partido Liberal a la Alcaldía de Uribia, entidad territorial para la cual la primera colectividad tenía su candidato, el señor Bonifacio Henríquez Palmar.

278. Lo anterior es de la mayor importancia, en tanto el agradecimiento otorgado por el demandado fue a los ciudadanos en general; es decir, este no recayó en la gratitud a quien lo acoge en su campaña sino que se dirigió a quienes los seguían en la contienda, y fue **por el apoyo que éstos le brindaron al señor Cujia Mendoza**, actuación que hace pensar al colectivo que quien fungiría como gobernador respaldaba la candidatura de quien lo acogió en sus huestes, situación que excede el marco de la cordialidad para devenir en prohibida.

279. Bajo ese entendimiento, de la expresión “*agradecido con el pueblo de Uribia por este gran recibimiento, de este apoyo para sacar a Gerardo como alcalde de Uribia*”, no puede advertirse algo distinto a una clara e inequívoca manifestación de apoyo en favor de este último por parte del demandado, de la que necesariamente se desprende que se alineó con el deseo que tenían varios ciudadanos de que el candidato Cujia Mendoza saliera victorioso en el certamen electoral, aunque el señor Nemesio Raúl Roys Garzón se empeñe en indicar que de ella sólo se desprende que dio las gracias a quienes estaban apoyando su candidatura. Se desprende de ello, una forma de falseamiento de la representación política del candidato a la Alcaldía de Uribia, pues quien lo apoyó pertenecía a una coalición

¹⁶⁷ En el formulario E-6 AL radicado ante la Registraduría municipal el 19 de julio de 2019, consta que el señor Bonifacio Henríquez Palmar (I) pertenece al Partido Social de Unidad Nacional, colectividad que en coalición con el Movimiento Alternativo Indígena y Social y el **Partido Conservador Colombiano**, (II) inscribieron la candidatura señor Henríquez Palmar a la Alcaldía de Uribia, periodo 2020-2023.





donde no tenía asiento el partido Liberal, conducta que debilita el sistema de partidos, perjudica la gobernabilidad y deteriora la cultura político democrática.

280. Ello implica también que se deja de proteger al electorado, pues se trata de una maniobra electoral para obtener el triunfo, sin que sea prioritario para el candidato que incurre en la doble militancia el derecho que le asiste a los sufragantes de identificar claramente la ideología política de los distintos aspirantes y reconocer en estos los ideales que le permiten dentro del marco del voto programático otorgar su sufragio.

281. No se trata de catalogar como traición política o mirar con sospecha las buenas maneras, los elogios, la cercanía o la proximidad que válidamente puede existir entre candidatos de distintos partidos; tampoco de fomentar durante el debate electoral una lógica de violencia o total oposición entre las distintas alternativas, sino de subrayar el respeto de las reglas de la contienda electoral, en virtud de las cuales los candidatos no deben caer en conductas que traspasen la barrera de la lealtad frente a su partido.

282. Lo que se desprende de la prohibición de la doble militancia es la representación de una línea de comportamiento diáfano, que coadyuve al proceso de la formación de la voluntad política del elector, el fortalecimiento de la democracia y la disciplina partidista, todo con el propósito de brindar condiciones mínimas de coherencia, transparencia y honestidad en la carrera por obtener el apoyo ciudadano, que deben ser garantizadas con absoluta convicción por los particulares y las autoridades.

283. En conclusión, a juicio de la Sala se encuentra acreditado que el demandado el 3 de agosto de 2019, durante la apertura de la campaña del señor Gerardo Abel Cujia Mendoza, candidato del Partido Liberal a la alcaldía de Uribia, con su participación y la señalada manifestación, apoyó la aspiración electoral de aquél.

C. Del presunto apoyo del demandado a la candidatura del señor Euclides Manuel Redondo Peralta a la alcaldía de Riohacha

284. En cuanto a la candidatura del señor Euclides Redondo a la Alcaldía de Riohacha, el actor reprochó que el demandado la apoyó en las siguientes oportunidades:

- El 11 de octubre de 2019, los mencionados candidatos conjuntamente visitaron la comuna 8 de Riohacha, donde compartieron sus ideas políticas con los habitantes.
- El 25 de agosto de 2019, los señores Euclides Redondo y Nemesio Raúl Roys Garzón, anunciaron públicamente que firmaron el "*Pacto por la Transformación de Riohacha*", manifestando adicionalmente, que trabajarían de forma mancomunada durante la contienda electoral.



285. En cuanto a la actividad del 11 de octubre de 2019, el demandante hace referencia al siguiente mensaje con las correspondientes fotografías, del 11 de octubre de 2019, obtenido de la cuenta de twitter del señor Euclides Manuel Redondo Peralta¹⁶⁸:



286. A juicio de Sala, de la anterior prueba sólo se desprende la participación conjunta de los referidos candidatos en la comuna 8 de Riohacha, respecto de la cual es el señor Euclides Manuel Redondo Peralta en su cuenta de twitter, quien manifiesta que acompañó “al próximo Gobernador de la Guajira”@NemesioRoys”, sin que pueda desprenderse por parte del demandado alguna manifestación o acto inequívoco de apoyo a la candidatura del señor Redondo Peralta.

287. Sobre el particular también se observa, que el señor Euclides Manuel Redondo Peralta en el testimonio rendido en el presente trámite, de manera enfática sostuvo que en atención a que su partido no tenía candidato a la Gobernación de La Guajira, fue él y su equipo de trabajo quienes buscaron al señor Nemesio Raúl Roys Garzón para manifestarle su apoyo, adherirse a su candidatura, pero que en forma alguna este último lo respaldó en su aspiración a la Alcaldía de Riohacha¹⁶⁹, pues respecto de este municipio el Partido Conservador tenía candidato propio (el señor Blass Antonio Quintero Mendoza), manifestación en la que también coincidió el demandado en el interrogatorio de parte, al contestar la demanda y en los alegatos de conclusión.

288. Por lo tanto, a partir de las pruebas que el demandante aduce para acreditar la existencia de un presunto apoyo en la actividad del 11 de octubre de 2019, y su confrontación con los demás elementos de juicio, no puede concluirse la existencia de un acto de respaldo por parte del demandado a la candidatura del señor Euclides Manuel Redondo Peralta.

¹⁶⁸ Visible en: <https://twitter.com/quilleredondop/status/1182864261502132224?s=08>

¹⁶⁹ El testimonio del señor Euclides Manuel Redondo Peralta puede apreciarse entre los minutos 1:31:10 a 2:11:05 del video correspondiente. La audiencia está disponible en: <https://playback.livesize.com/#/publicvideo/760ec981-a023-4c18-9ca1-d45eda359dda?vcpubtoken=dcebd53d-8351-47e4-97c8-dd328dbe6106>



289. De otra parte, en cuanto al anuncio público del “*Pacto por la Transformación de Riohacha, entre Euclides “Quille” Redondo” y Nemesio Roys Garzón*”, se cuenta con los siguientes elementos de juicio:

- Copia del referido pacto, aportada el 2 de diciembre de 2020 por el demandado al presente trámite en cumplimiento de la prueba de oficio decretada.

En la audiencia de pruebas se precisó tanto por el demandado como por el señor Euclides Manuel Redondo Peralta, que si bien el documento tiene fecha de suscripción del 24 de agosto de 2016, en realidad fue firmado el 24 de agosto de 2019.

Para mayor ilustración, se reproduce a continuación el señalado documento:



**PACTO POR LA TRANSFORMACIÓN DE RIOHACHA, ENTRE
EUCLIDES 'QUILLE' REDONDO Y NEMESIO ROYS GARZÓN**

Entre el candidato a la Alcaldía del Distrito Especial Turístico y Cultural de Riohacha, señor EUCLIDES MANUEL REDONDO PERALTA, y el candidato a la Gobernación del Departamento de La Guajira, señor NEMESIO ROYS GARZÓN, mediante el presente documento, se permiten protocolizar un acuerdo de voluntades, con el fin de ofrecerle a la ciudadanía soluciones conjuntas, eficaces y justas a las distintas problemáticas de Riohacha, como entidad territorial capital, desde sus gestiones al frente de las posiciones ejecutivas pretendidas, fundamentados en sus correspondientes Planes de Desarrollo y los derechos fundamentales. El presente acuerdo es señal y ejemplo de unidad, respeto, dignidad y,

CONSIDERAMOS QUE

Es obligación de los mandatarios procurar el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del Distrito T. y C. de Riohacha.

La situación actual económica, política y social del Distrito requiere la unificación de esfuerzos en pro de dar cumplimiento a los fines esenciales del estado dentro del marco de nuestras competencias, como alcalde y gobernador.

Nuestro acuerdo es señal y ejemplo de unidad, respeto y dignidad porque entendemos que Riohacha atraviesa por una coyuntura que exige desprendimiento y compromiso con las necesidades del pueblo y las familias de Riohacha; por esto, los puntos esenciales de nuestro acuerdo estarán abiertos a la construcción colectiva, con todos los ciudadanos que avizoramos una nueva Riohacha del tamaño de nuestros sueños.

El Gobierno Departamental en cumplimiento de su Plan de Desarrollo, los derechos fundamentales, y en colaboración armónica con el Gobierno Distrital, trazará un Plan especial de Acciones conjuntas que denominaremos “**POR LA TRANSFORMACION DE RIOHACHA**”, en el cual se fijarán como prioridades los siguientes temas:

- Plantear la solución definitiva al tratamiento de aguas residuales del Distrito de Riohacha.



- aunar esfuerzos de gestión para lograr el mejoramiento y mantenimiento de la maya vial que conecta el distrito de Riohacha con el sur del Departamento en especial la carretera Riohacha- Florida- La Arena, y de las vías terciarias

consideradas vitales para las comunidades marginadas y para la actividad agropecuaria.

- Un plan sectorial para La readecuación por etapas del mercado nuevo, como centro de actividad comercial y de proyección turística.

- Ante la gravedad de las inundaciones en épocas invernales de muchos de los barrios de Riohacha, debemos trabajar de manera conjunta en buscar soluciones, como alcantarillado pluvial en las zonas de mayor afectación.

- La realización de programas de asistencia técnica y de apoyo económico a los sectores agrícolas y pesqueros del Distrito de Riohacha.

- En equipo de gestión, ante las instancias competentes impulsaremos con el acompañamiento del estamento universitario y la sociedad civil, que la ley de nacionalización de la Universidad de la Guajira termine su trámite. Y solidariamente velarán por la funcionalidad y la eficaz aplicación de la Ordenanza 214 de 2008.

POR LA TRANSFORMACION DE RIOHACHA,

Firman:

NEMESIO ROYS GARZÓN

EUCLIDES REDONDO PERALTA

Riohacha, Distrito Turístico y Cultural, 24 de Agosto de 2016.

290. Durante la audiencia de pruebas el señor Euclides Manuel Redondo Peralta manifestó que el anterior documento fue suscrito en un patio privado en la ciudad de Riohacha con el único fin de formalizar su adhesión a la candidatura del demandado, y por ende contar con un aliado en la gobernación en el evento de que éste resultara elegido. Además, que con posterioridad el pacto fue presentado en un evento público que organizó exclusivamente su equipo de campaña y al que simplemente asistió el señor Nemesio Raúl Roys Garzón.

291. Sobre el mencionado evento, el demandante aportó el siguiente mensaje¹⁷⁰, publicado el 26 de agosto de 2019 en la cuenta de twitter del señor Euclides Manuel Redondo Peralta:

¹⁷⁰ Disponible en el siguiente enlace, en el que se pueden ver ampliadas las correspondientes fotografías: <https://twitter.com/quilleredondop/status/1165970726630940672?s=08>





292. Asimismo, acreditó el actor que el señor Euclides Manuel Redondo Peralta el 25 de agosto de 2019 en su cuenta de twitter publicó un video en el aparece con el demandado suscribiendo en público una copia del referido pacto, en el marco de su candidatura a la Alcaldía de Riohacha, en el que también se observa que los candidatos mutuamente se levantan la manos mientras reciben la ovación de los asistentes, y al final del cual el candidato a la Alcaldía de Riohacha le manifestó al señor Nemesio Raúl Roys Garzón “*usted es mi gobernador*”¹⁷¹.

293. Finalmente, frente a la relación entre los mencionados ciudadanos, el demandado aportó el siguiente mensaje obtenido de su cuenta de Instagram¹⁷², en el que anuncia la “*alianza de trabajo*” con el señor Redondo y le agradece a él y su equipo por todo el apoyo brindado:

¹⁷¹ El detalle del video y su publicación puede apreciarse en el siguiente enlace: <https://twitter.com/quilleredondop/status/1165746766735728640?s=19>

¹⁷² Disponible en: <https://www.instagram.com/p/B1EVU84B1kk/?igshid=10oqmo91st46i>



294. A juicio de la Sala, de los anteriores elementos de juicio salta a la vista la existencia de actos claros e inequívocos de apoyo por parte del señor Euclides Manuel Redondo Peralta, a la candidatura del demandado, como puede apreciarse en los mensajes y en el video que publicó en su cuenta de twitter y lo ratificó en el testimonio que rindió en el presente trámite, reiterando que fue él quien buscó al demandado, quien se adhirió a su candidatura y lo invitó a algunas actividades, sin que el señor Roys Garzón correspondiera tal respaldo apoyando su candidatura a la Alcaldía de Riohacha.

295. Asimismo, se observa que el señor Euclides Manuel Redondo y el demandado durante la audiencia de pruebas respecto del pacto suscrito, manifestaron que materializó la adhesión del primero a la campaña electoral del segundo, adhesión que valga la pena precisar, habría realizado el candidato a la alcaldía de Riohacha a título propio, no de la colectividad que representa, teniendo en cuenta que la misma certificó con destino al presente trámite, que no impartió alguna directriz tendiente a apoyar a alguna de las candidaturas a la Gobernación de La Guajira y que dejó en libertad a sus militantes, como se expuso en el numeral 2.7.1.1 de esta providencia y se aprecia en el testimonio rendido por el señor Redondo.

296. No obstante las anteriores circunstancias, de las que se desprende que la firma y presentación del referido pacto constituyeron manifestaciones de apoyo del señor Redondo al demandado, considera la Sala que de las mismas también se coligen manifestaciones públicas de respaldo del señor Roys Garzón al candidato del Partido de Reivindicación Étnica por el municipio de Riohacha.

297. Se llega a la anterior conclusión al analizar los términos en que fue suscrito el referido pacto, en virtud del cual dos candidatos de elección popular prometieron a sus electores, que en el evento de ser elegidos en dupla gobernador de La Guajira y alcalde de Riohacha, emprenderían de forma armónica actividades específicas en este municipio. Dicho de otro modo, en plena campaña electoral, en la que



todos los aspirantes buscan ganar adeptos, los señores Redondo y Roys Garzón le dieron a conocer a los habitantes de la referida ciudad una propuesta unívoca de trabajo, esto es, se presentaron como alternativa en bloque para el mejoramiento de la capital de departamento, buscando de esta forma conseguir votos para ambas candidaturas, no sólo para una de ellas.

298. En efecto, aunque los mencionados ciudadanos y los terceros impugnadores de la demanda de manera reiterada indicaron que el pacto en mención fue una simple muestra de apoyo del señor Euclides Manuel Redondo al demandado y la aceptación por parte de éste de la adhesión a su candidatura, el referido documento va más allá, esto es, no es la mera aquiescencia de un candidato con el programa de gobierno de otro, sino una propuesta de trabajo construida a dos manos, en la que los firmantes asumieron ante electorado compromisos puntuales en el evento que ambos, no sólo uno de ellos, fueran elegidos, con lo cual se insiste, salta a la vista el propósito de obtener votos para las dos candidaturas, no sólo para una de ellas como lo quieren hacer ver.

299. En ese orden de ideas, el referido pacto y su presentación en el municipio en el que pretendía ser elegido alcalde el señor Euclides Manuel Redondo, no sólo da cuenta de su apoyo al demandado, sino viceversa, respaldo mutuo que se materializó en la divulgación de una propuesta de trabajo que ambos construyeron por la transformación de la capital de departamento, en compromisos que como “*ejemplo de unidad*” (como dice el pacto) asumieron en el evento de ser elegidos por los ciudadanos de Riohacha, es decir, el electorado al que pretendía cautivar de manera absoluta el señor Redondo.

300. Añádase a lo expuesto, que del tenor literal del referido documento, no se advierte que el señor Euclides Manuel Redondo de manera pura y simple manifestara que se adhería a la campaña del señor Nemesio Raúl Roys Garzón. Tampoco puede calificarse como una mera declaración del primero hacia el segundo, seguida de la escueta aprobación de este último. En tanto el detalle del señalado pacto revela sin dubitación, manifestaciones conjuntas de 2 candidatos de elección popular, que expresamente dan a conocer su intención de trabajar al unísono, por lo que anunciaron al público propuestas que ambos construyeron en plena campaña electoral, de manera tal que este acuerdo y su difusión ante los ciudadanos de Riohacha, no es simplemente un acto de adhesión a la campaña del demandado, sino la materialización de apoyos recíprocos entre quienes lo suscribieron, con el fin de obtener el beneplácito de la voluntad popular para hacer realidad una propuesta conjunta de trabajo que requería que fueran elegidos gobernador del Departamento de La Guajira y alcalde de la capital de éste.

301. Además debe tenerse en cuenta, que el Pacto por la Transformación de Riohacha no es un documento neutral, pues no fue suscrito por todos los candidatos a la Alcaldía, con el propósito de que cualquiera que fuera elegido trabajase de manera mancomunada con el señor Roys Garzón; tampoco es un acuerdo tendiente a garantizar por todos los aspirantes condiciones mínimas para desarrollar la contienda electoral. No, constituye un acuerdo de voluntades entre miembros de distintas colectividades políticas, directamente relacionado con sus





respectivos programas de gobierno, esto es, con las razones que se exponen al electorado para que deposite su confianza en ambos, no sólo en uno de ellos.

302. Es más, llama la atención que aunque el demandado durante la audiencia de pruebas hizo referencia a que durante la campaña electoral trabajó con el candidato de su partido (el Conservador Colombiano), el señor Blas Antonio Quintero Mendoza¹⁷³, no hizo alusión en su intervención o en las demás oportunidades que tuvo para actuar en el proceso, que haya suscrito un pacto similar al que fue presentado mancomunadamente con el aspirante del PRE, por lo que tal circunstancia desde la perspectiva de las reglas de la campaña electoral, no envía un mensaje claro a la ciudadanía frente la ideología de los aspirantes, pues aunque sólo una persona podía ser elegida alcalde de Riohacha y para dicha dignidad la colectividad del señor Roys Garzón tenía su propio candidato, firmó un acuerdo con un contendiente directo de su copartidario, en virtud del cual se comprometió a desarrollar actividades específicas, a ejecutar conjuntamente aspectos puntuales de los programas de gobierno de los suscribientes en la fórmula gobernador – alcalde.

303. En este aspecto se insiste, no se desconoce el apoyo que le brindó el señor Euclides Manuel Redondo Peralta a la aspiración electoral al señor Nemesio Raúl Roys Garzón, ni que resultara lógico que éste estuviera agradecido por tal respaldo; sin embargo, tales circunstancias no lo exoneraba del deber de respetar las reglas de la campaña electoral, como la prohibición de doble militancia, en especial cuando para la alcaldía de Riohacha el Partido Conservador Colombiano tenía candidato propio, que no se advierte de qué manera con la suscripción del referido pacto podría verse beneficiado, pues significó que el candidato a la Gobernación con el aspirante a la Alcaldía del PRE elaboraron y presentaron un documento relacionado con sus programas de gobierno, esto es, con las razones que debía considerar el electorado para votar en favor de ellos, no por el candidato de la colectividad en la que milita al demandado.

304. Es más, en este tópico resulta imperativo recordar que de conformidad con los artículos 1 y 3 de la Ley 131 de 1994, el voto programático es **“el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura”** y por tanto, que **“los candidatos a ser elegidos popularmente como gobernadores y alcaldes deberán someter a consideración ciudadana un programa de gobierno, que hará parte integral de la inscripción ante las autoridades electorales respectivas”**.

305. Por lo tanto, cuando los candidatos exponen ante la ciudadanía aspectos concretos de las acciones que emprenderían en el caso de ser elegidos, están dando a conocer parte de sus programas de gobierno, asuntos de la esencia de sus candidaturas, por lo que el referido pacto no constituyó un documento sin valor en la contienda electoral, todo lo contrario, dio cuenta de la construcción **conjunta**

¹⁷³ Sobre el particular, en el video de la audiencia de pruebas puede consultarse la intervención del demandado en los intervalos 2:45:16 a 2:47:08.





de propuestas para convencer al electorado, que fueron diseñadas y presentadas de manera **mancomunada** por aspirantes de diferentes colectividades políticas del nivel municipal y departamental.

306. Asimismo, respecto a la existencia de los programas de gobierno como una de las razones fundamentales que deben evaluarse para el ejercicio del derecho al voto, también debe considerarse que con la Constitución de 1991 nuestra democracia pasó de ser representativa a participativa¹⁷⁴ y que este cambio de paradigma conlleva a que los candidatos de elección popular durante la campaña se comprometan con la ciudadanía a la materialización de asuntos concretos en su beneficio, los cuales pueden ser reclamados mediante los mecanismos constitucional y legalmente establecidos una vez tales aspirantes se convierten en servidores públicos¹⁷⁵. Todo esto para subrayar, que no resulta acertado predicar que el pacto por la transformación por Riohacha suscrito por el demandado y el señor Euclides Manuel Redondo Peralta constituye un mero documento sin transcendencia en la carrera por obtener el respaldo para ser elegidos gobernador de La Guajira y alcalde de la mencionada ciudad.

307. De allí que la Corte Constitucional haya señalado desde sus primeros pronunciamientos que *“(e)l voto programático es una expresión de la soberanía popular y la democracia participativa que estrecha la relación entre los elegidos (alcaldes y gobernadores) y los ciudadanos electores. Al consagrar que el elector impone al elegido por mandato un programa, el voto programático posibilita un control más efectivo de los primeros sobre estos últimos. La posibilidad de la revocatoria del mandato es entonces la consecuencia de esa nueva relación consagrada por la Constitución de 1991”*¹⁷⁶.

308. La noción precitada conlleva a que, como se reseñó en precedencia, el candidato electo materialice sus promesas de campaña en herramientas certeras

¹⁷⁴ Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia C179 de 12 de marzo de 2002, M.P: Marco Gerardo Monroy Cabra afirmó: *“La democracia participativa constituye una alternativa entre la democracia directa y la representativa, que toma fundamento en la noción de soberanía popular por oposición a la de soberanía nacional que sirve de soporte al modelo de democracia representativa. La tesis de la soberanía nacional estima que este atributo del poder político se radica en la nación, entendida como la totalidad del cuerpo social, que viene a ser su titular. La tesis de la soberanía popular, por el contrario, supone que la soberanía pertenece al pueblo y que, conforme lo expusiera Rousseau, es la suma de todas las voluntades individuales. Esta diferencia conceptual supone ciertas consecuencias, especialmente la de la naturaleza del mandato que reciben los elegidos. En la democracia representativa, los funcionarios públicos elegidos democráticamente representan a la nación entera y no a sus electores individualmente considerados, por lo cual el mandato que reciben no les impone obligaciones frente a los electores. Tal mandato se denomina “representativo”. En la democracia participativa, los elegidos representan la voluntad del pueblo y reciben un mandato imperativo.”* (se subraya)

¹⁷⁵ En el fallo de constitucionalidad antes señalado sobre el punto se indicó: *“Los efectos prácticos de la adopción de cada una de estas formas de concebir la soberanía señalan importantes diferencias: si la soberanía es prerrogativa de la Nación como ente colectivo distinto de los ciudadanos, los elegidos no representan a sus electores sino a la Nación entera. En cambio, si la soberanía es del pueblo entendido como el conjunto de ciudadanos, los elegidos representan a sus electores y se estima que son sus mandatarios. En tal virtud, el pueblo elige a sus representantes para el cumplimiento de un programa de gobierno específico. Las consecuencias de la adopción de uno u otro modelo son evidentes al comparar los textos de las constituciones. (...)*

En contraste con lo anterior, el artículo 3° de la Constitución de 1991 afirma que “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público”, y el 133 ibidem indica que “Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo” añadiendo que los elegidos son responsables políticamente ante sus electores.

Sin embargo este cambio conceptual no se dio solamente respecto de la noción de soberanía adoptada por el constituyente, sino que se hizo extensivo a la concepción de la democracia. Por eso el artículo 3° superior, tras señalar que la soberanía radica en el pueblo, añade que “El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece”. Así, como antes se dijo, nuestra Constitución no sólo acogió el concepto de soberanía popular, sino que consagró además una forma combinada de democracia directa y representativa. Para el ejercicio directo de la soberanía previó los mecanismos de participación ciudadana, entre ellos algunos específicos encaminados a permitir el control político directo sobre el poder público como lo es la revocatoria del mandato.” (destacado fuera de texto).

¹⁷⁶ Corte Constitucional, sentencia C- 011 del 21 de enero de 1994, M.P: Alejandro Martínez Caballero, Expediente No. P.E.-001





de satisfacción de las necesidades que adujo suplir en la comunidad y que le valieron el respaldo popular, a través de la estructuración de los planes de desarrollo, que son la ruta a seguir en el período para el cual resultó electo.

309. Por lo tanto, partiendo de la noción de democracia participativa y voto programático se advierte, que aunque el pacto por la transformación por Riohacha fue suscrito con posterioridad a que los señores Euclides Manuel Redondo y Nemesio Raúl Roys Garzón inscribieran sus candidaturas, que constituye uno de los momentos clave para presentar sus programas de gobierno, tal acuerdo está estrechamente relacionado con éstos, pues su contenido da cuenta de acciones concretas que dichos candidatos se comprometieron ejecutar conjuntamente en el evento ser elegidos, constituyeron razones que presentaron a la ciudadanía para que depositara en ambos su confianza a través del ejercicio del derecho al voto.

310. En tal sentido el documento aportado directamente por el demandado señala que:

- A. Es un pacto de transformación entre el candidato de Riohacha por la colectividad política PRE y el demandado que pertenece al Partido Conservador.
- B. Su finalidad es ofrecer a la ciudadanía soluciones conjuntas eficaces y justas a las problemáticas territoriales.
- C. Indica que está fundamentado en los correspondientes planes de desarrollo para Riohacha y en el respeto de los derechos humanos.
- D. Con él se obliga el gobierno departamental a través del mencionado instrumento a crear una línea especial para transformar a Riohacha, en las que se fijan las prioridades pactadas con el candidato de la otra colectividad en materia vial, de comunidades marginales, readecuación de la plaza de mercado, alcantarillado, asistencia al sector agrícola y pesquero y la nacionalización de la Universidad de La Guajira.

311. Del texto del mismo se puede extraer: I) que busca satisfacer las necesidades de la comunidad de Riohacha, II) los suscribientes se obligan a gestionarlo ante el plan de desarrollo departamental y III) constituye un acuerdo que se da a conocer ante la comunidad con el fin de lograr adeptos, todos estos elementos estructuradores del voto programático.

312. Por manera que, el pacto por la transformación Riohacha, incluye parte de la ruta trazada por los candidatos a la gobernación y a la alcaldía para beneficiar a los habitantes del municipio, en el evento de resultar ungidos con el voto popular, para lo cual presentaron una propuesta construida a dos manos, teniendo en cuenta el rol que desempeñarían en el ámbito departamental y municipal.

313. Así la cosas, al elaborar, firmar y presentar el demandado el referido pacto con un candidato diferente al de su colectividad, emana claro la intención de obtener para los dos el respaldo ciudadano, y por tanto, de apoyarse mutuamente en su aspiración electoral, desconociendo el señor Roys Garzón que en su intención de manifestar respaldo a alguna candidatura, tenía un deber de lealtad





con su colectividad, que inscribió su propio candidato para la Alcaldía de Riohacha, con quien tenía la posibilidad de trabajar de la mano para elaborar su futuro plan de desarrollo y así mostrarlo ante la comunidad y no, suscribir documentos relacionados con los acuerdos programáticos con candidatos ajenos a su agrupación.

314. En conclusión, a juicio de la Sala se encuentra acreditado que el demandado con la suscripción y presentación del “*Pacto por la Transformación de Riohacha, entre Euclides “Quille” Redondo” y Nemesio Roys Garzón*”, apoyó la candidatura del primero a la alcaldía del señalado municipio.

2.7.2. De la configuración de la causal de nulidad de doble militancia en la modalidad de apoyo

A. Verificación de los elementos que estructuran la prohibición

315. Al encontrarse probado que el señor Nemesio Raúl Roys Garzón apoyó las candidaturas de Gerardo Cujia Mendoza y Euclides Manuel Redondo, deberá establecerse si el apoyo otorgado puede calificarse a la luz del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, la ley y la jurisprudencia, como constitutivo de la prohibición de doble militancia, teniendo en cuenta especialmente, que el demandado inscribió su candidatura por una coalición.

316. En tal sentido, se observa que las acusaciones del demandante refieren a la materialización de la prohibición de doble militancia en la modalidad de apoyo, esto es, la cuarta de las cinco modalidades descritas jurisprudencialmente, en las que se puede concretar la causal de inelegibilidad¹⁷⁷.

317. En efecto, el demandante acusa al demandado, que en su condición de candidato militante del Partido Conservador e inscrito por una coalición de la que también hacían parte los partidos Cambio Radical, Colombia Renaciente y Social de Unidad Nacional, desconoció su deber de secundar a los candidatos de su colectividad de origen por las alcaldías de Uribe y Riohacha, al apoyar a los señores Gerardo Cujia Mendoza y Euclides Manuel Redondo, pertenecientes a los partidos Liberal Colombiano y de Reivindicación Étnica, respectivamente.

318. En este sentido, corresponde aclarar que la modalidad de doble militancia atribuida en este caso, está consagrada en el inciso 2º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011, que como se explicó en detalle en el numeral 2.4 de esta providencia, está compuesta por los siguientes elementos¹⁷⁸:

***“i) Un sujeto activo, según el cual deben abstenerse de realizar la conducta prohibitiva, de un lado, los que detentan algún tipo de cargo directivo, de gobierno, administración o control dentro de la organización política, y de otro, los que hayan sido o aspiren a ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular.*”**

¹⁷⁷ Expuestas en el numeral 2.4 de la parte considerativa de esta providencia.

¹⁷⁸ Al respecto consultar entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 4 de agosto de 2016, radicación N° 63001-23-33-000-2016-00008-01 M.P. Alberto Yepes Barreiro. Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 27 de octubre de 2016, radicación N° 68001-23-33-000-2016-00043-01 M.P. Rocío Araújo Oñate.





ii) **Una conducta prohibitiva** consistente en apoyar a un candidato distinto al inscrito por la organización política a la que se encuentren afiliadas las personas descritas anteriormente. (...)

iii) **Un elemento temporal**, aunque no está expreso en la redacción de la norma, una interpretación sistemática y con efecto útil de esta disposición impone colegir que la modalidad de apoyo de doble militancia solo puede ejercerse en época de campaña electoral, **la cual comprende desde el momento en el que la persona inscribe su candidatura hasta el día de las elecciones**. Esto es así, porque solo durante ese lapso se puede hablar de candidatos en el sentido estricto de la palabra, y por ende, solo en este espacio de tiempo se podría ejecutar la conducta que la norma reprocha, es decir, el apoyo a las candidaturas^{179.}

319. Por manera que, corresponde ahora a la Sala determinar si en el caso concreto se encuentran acreditados los elementos enunciados anteriormente, que fueron desarrollados en el numeral 2.4 de esta providencia y, en caso de ser afirmativo, analizar conforme a los argumentos de la parte demandada y los terceros impugnadores de la demanda, si existe causal alguna de exoneración.

320. En cuanto al **sujeto activo**, está acreditado dentro del presente trámite que el demandado **aspiró a la dignidad de gobernador de La Guajira**, registrando en el formulario correspondiente su pertenencia al Partido Conservador Colombiano y además, las colectividades que de manera coaligada respaldaron su candidatura, como se expuso en detalle en el numeral 2.7.1.1 de la parte considerativa de esta providencia, motivo por el cual, al señor Nemesio Raúl Roys Garzón en su condición de aspirante a un cargo de elección popular le era exigible no incurrir en la referida causal de inelegibilidad.

321. Frente a la **conducta prohibitiva**, consistente en apoyar a un candidato distinto al inscrito por la organización política a la que se encuentre afiliado, se tiene conforme al recuento de la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado sobre la doble militancia y candidatos de coalición y en especial, la interpretación sistemática de las normas que rigen estas materias¹⁸⁰, que éste en primera medida se debe a la organización política en la que milita y luego a las colectividades que apoyan su candidatura por coalición o adhesión, por ello, en su intención de manifestar apoyo a otros candidatos, **(I) lo debe hacer en primer lugar, en favor de los que pertenecen a la colectividad en la que se encuentra afiliado, y (II) en caso de que su partido para un cargo específico no haya inscrito o respaldado a algún aspirante, lo puede hacer en favor de los candidatos que hacen parte de la coalición o los que militan en las colectividades que adhirieron o apoyaron su campaña** (la del candidato de coalición), (III) sin establecer entre unos u otros¹⁸¹ algún grado de preferencia y, (IV) siempre y cuando haya sido dejado libre para brindar ese apoyo por parte de la colectividad de origen¹⁸².

¹⁷⁹ En este mismo sentido consultar, entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 29 de septiembre de 2016, Exp. 730001-23-33-000-2015-00806-01 M.P. Alberto Yepes Barreiro. Dte: Carlos Enrique Ramírez Peña; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 6 de octubre de 2016, Exp. 50001-23-33-000-2016-00077-01 M.P. Lucy Jeannette Bermudez. Dte Yenny Moreno Henao.

¹⁸⁰ Ver especialmente los acápites 2.5, 2.6.5 y 2.6.7. de este fallo.

¹⁸¹ Esto es, entre los candidatos de las agrupaciones que hacen parte de la coalición y los que pertenecen a las colectividades que se adhieren o apoyan la campaña del candidato de coalición.

¹⁸² Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 24 de septiembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2019-00074-00, 11001-03-28-000-2019-00075-00 acumulado. Consejo de Estado, Sección Quinta, fallo del 3 de diciembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 68001-23-33-000-2019-00867-02.





322. En el caso de autos, como se precisó en el numeral 2.7.1.1 de esta providencia, el Partido Conservador Colombiano, al que para la fecha de la campaña electoral y las elecciones estaba afiliado el demandado, inscribió las candidaturas de los señores Bonifacio Henríquez Palmar y Blas Antonio Quintero Mendoza a las alcaldías de Uribia y Riohacha, respectivamente, por lo que únicamente respecto de tales aspirantes el señor Nemesio Raúl Roys Garzón podía realizar manifestaciones de apoyo, so pena de incurrir en doble militancia.

323. Empero, de conformidad con el análisis de las pruebas aportadas, efectuado en el numeral 2.7.1 de esta decisión, el demandado:

(I) El 3 de agosto de 2019, durante la apertura de la campaña del señor Gerardo Abel Cujia Mendoza, candidato del Partido Liberal a la alcaldía de Uribia, manifestó que estaba “*agradecido con el pueblo de Uribia por este gran recibimiento, de este apoyo para sacar a Gerardo como alcalde de Uribia*”, expresando de forma clara e inequívoca ante la ciudadanía, su deseo de que aquél saliera victorioso en el certamen electoral, manifestación que estuvo precedida de su comparecencia y participación activa en un evento que tenía como fin principal promocionar la aspiración política de un contendiente directo del candidato que respaldaba el Partido Conservador Colombiano, inscrito como tal desde el 19 de julio de 2019.

(II) El 24 de agosto de 2019 suscribió el “*Pacto por la Transformación de Riohacha, entre Euclides “Quille” Redondo” y Nemesio Roys Garzón*”, el cual fue presentado en plena campaña electoral, en un evento público organizado por el primero de los candidatos, perteneciente al Partido de Reivindicación Étnica, con el fin de convencer al electorado de la capital del departamento a respaldar ambas candidaturas, en aras de materializar 6 aspectos del programa de gobierno que ambos aspirantes construyeron y se comprometieron a ejecutar de manera armónica en el evento de ser elegidos, lo que constituyó a juicio de la Sala, una manifestación de apoyo recíproco, que desconoció el deber de fidelidad del demandado a su colectividad de origen, que desde el 26 de julio de 2019 inscribió su propio candidato.

Añádase a lo expuesto, que el demandado además de reconocer la suscripción del referido pacto, en el interrogatorio de parte hizo hincapié en que apoyó la candidatura del señor Blas Antonio Quintero Mendoza¹⁸³, por lo que a la vez que presentó y divulgó una propuesta de trabajo con un aspirante a la alcaldía de Riohacha que milita en el Partido de Reivindicación Étnica (el señor Euclides Redondo), expresó su apoyo a otro candidato para el mismo cargo del Partido Conservador Colombiano, lo que constituye una conducta que no contribuye a que el electorado tenga claridad sobre la posición y filiación política de los

¹⁸³ Ver el intervalo 2:45:15 a 2:47:08 del video correspondiente a la audiencia de pruebas.





aspirantes, y que precisamente se busca evitar con la consagración de la prohibición de doble militancia.

- (III) Los anteriores actos de apoyo, se efectuaron en favor de los contendientes directos de los señores Bonifacio Henríquez Palmar y Blas Antonio Quintero Mendoza, que para ese entonces eran los candidatos inscritos a las alcaldías de Uribia y Riohacha respectivamente, respaldados por el Partido Conservador Colombiano, en el que milita el demandado.

324. En este punto vale la pena aclarar, que sin perjuicio de la forma respetuosa y constructiva en la que se deben llevar a cabo las campañas electorales y el hecho de que las coaliciones y adhesiones políticas pueden propiciar que aspirantes de distintas orillas en lugar de actuar como adversario se esfuercen por encontrar puntos común, en el desarrollo de dicha dinámica los candidatos deben ser especialmente cuidadosos en el sometimiento a la ideología y disciplina del partido, a la necesidad de actuar como un colectivo, atendiendo los lineamientos de éste y obrando con lealtad y transparencia frente a sus copartidarios; pues tales exigencias además de brindar un escenario idóneo para la contienda electoral, propician que el electorado identifique fácilmente las distintas opciones políticas, en lugar de confundirlo para ganar adeptos, a través de conductas proselitistas, que precisamente, dada la realidad del escenario político colombiano, se quieren evitar.

325. Bajo esa perspectiva, aunque en el caso de autos también está acreditado que los candidatos Gerardo Cujia Mendoza y Euclides Manuel Redondo apoyaron la candidatura del demandado a la Gobernación de La Guajira, tal circunstancia no eximía a éste del deber de atender la disciplina de partido, y por consiguiente considerar en sus actuaciones, que la colectividad a la que pertenece para las alcaldías de Uribia y Riohacha tenía candidatos propios, por lo que era respecto de ellos y no de sus contendientes, que podían válidamente realizarse las manifestaciones de apoyo¹⁸⁴, so pena de incurrir en la prohibición de doble militancia.

326. Sostener lo contrario, significaría predicar que sin restricción alguna los candidatos a cargos de elección popular pueden corresponder con manifestaciones de apoyo el respaldo que recibieron, aunque dicha circunstancia no fue contemplada por el legislador con una excepción a la doble militancia, y por el contrario, podría poner en tela de juicio su efectividad.

327. En este aspecto se recuerda que la manera en que se deben comportar los candidatos a cargos de elección popular o a corporaciones públicas, así como las personas elegidas para los mismos, es sustancialmente diferente respecto de aquellos que lo hacían con base en la Constitución de 1886. En efecto, el hecho que la Constitución de 1991 tenga como principio fundante de Colombia ser un Estado Social de Derecho, estructurado sobre la democracia participativa y

¹⁸⁴ Desde luego, si la intención del demandado era realizar algún acto de apoyo, pues también tenía la alternativa de no ofrecer algún respaldo, incluso si para el cargo respectivo se habían inscritos copartidarios.





respaldado en la soberanía popular, denota una nueva visión del pueblo y sus representantes.

328. Así pues, los procesos electorales en momento alguno comportan una transferencia de la soberanía del ciudadano hacia el candidato o elegido, sino que lo facultan para actuar como delegado del pueblo, pues entre el elegido y el elector existe una cadena de legitimación directa. De allí la necesidad de velar porque esa relación entre candidato- elector o elegido- elector dignifique el compromiso que pretende salvaguardar la Constitución.

329. En este orden de ideas, correspondía al candidato Roys Garzón velar de manera prioritaria por la dignificación de esa relación entre su candidatura de coalición y sus electores. Es a través de esta relación que el Estado puede verificar la efectiva *libertad* del elector al momento de tomar su decisión. No puede desatenderse de la máxima, que solamente la *libertad* del elector es la que garantiza la existencia de la democracia. Si el elector no es libre no puede pregonarse la presencia de un evento democrático.

330. Así las cosas, los actos desplegados por el señor Roys Garzón vulneraron el concepto de democracia moderno, consistente este en la trascendencia y valoración constitucional de los procedimientos previos, concomitantes y posteriores a un proceso de elección; procedimientos donde se resalta de manera especial la verificación de las condiciones de ejercicio de la libertad del elector.

331. En efecto, al evidenciarse la doble militancia del señor Roys Garzón, se alteraron las condiciones de ejercicio de libertad del elector del departamento de La Guajira. No puede llegarse al extremo de aseverarse que un candidato no pueda recibir los apoyos de otros sectores políticos (lo cual implicaría una mirada constitucional *desde arriba*). Sin embargo, lo que sí es indispensable verificar, es que no se hayan afectado los derechos constitucionales del elector (lo cual implica una mirada constitucional *desde abajo*).

332. Ciertamente, los comportamientos desarrollados por Roys Garzón afectaron la *claridad y lealtad* – exigidas constitucionalmente- en cabeza de sus electores. Los equívocos, las confusiones, las ambigüedades, las puestas en escena meramente coyunturales e inclusive las indeterminaciones ideológicas que produce la doble militancia, alteran el convencimiento del elector al momento de la toma de su decisión.

333. La prohibición constitucional de la doble militancia, en la que incurrió Roys Garzón, restó la *claridad* exigida en su programa político y socavó la *lealtad* con su elector, en el sentido que la ideología política expresada por la colectividad a la que pertenece, era una y no otra. Sin dudas, este tipo de manifestaciones hacen mella en la confianza democrática que debe tender a salvaguardar el Estado a través de su juez electoral.





334. En consecuencia, el señor Roys Garzón al incurrir en doble militancia, deshonró el acuerdo tácito que existía con su elector, acuerdo ampliamente protegido por la democracia actual y respaldado en la Constitución.

335. Finalmente, en cuanto el **elemento temporal**, se constata que las conductas objeto de reproche (descritas líneas atrás) tuvieron lugar en el mes de agosto de 2019, esto es, después de que el demandado inscribió su candidatura (el 26 de julio de 2019) y antes de las elecciones celebradas el 27 de octubre de la misma anualidad, esto es, en plena campaña electoral.

336. Así las cosas, se encuentran acreditados todos los elementos de la prohibición de doble militancia por parte del demandado.

B. Análisis de las razones para no predicar la configuración de la situación de inelegibilidad

337. No obstante, el señor Nemesio Raúl Roys Garzón y los terceros impugnadores de la demandada como se expuso en detalle en el acápite de antecedentes, expusieron argumentos de distinto orden para concluir que los candidatos de coalición no pueden incurrir en doble militancia, los cuales se sintetizan así:

- (I) No existe norma que establezca que los candidatos de coalición pueden incurrir en doble militancia en la modalidad de apoyo, pues dicha prohibición está prevista para los candidatos de partidos políticos (artículo 2° de la Ley 1475 de 2011).

En este punto se añade, que el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, que es el que regula las coaliciones, simplemente previó como prohibición, que los partidos y movimientos políticos y sus directivos, y los promotores de los grupos significativos de ciudadanos inscribieran o apoyaran a un candidato distinto al que fue designado por la coalición, señalando como consecuencia, la nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al designado en la coalición. Esto con el fin de señalar, que dicha prohibición no incluyó como sujetos activos a los candidatos de coalición, lo que demuestra el tratamiento especial que se concede a los mismos.

- (II) La coalición es una excepción a la prohibición de doble militancia, pues es de su esencia la flexibilización de la disciplina de partidos, en especial cuando el pacto tiene como propósito apoyar a un candidato que no es de un partido en específico sino de la coalición, que se rige por las reglas que la misma establece, según se desprende del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011.

En ese orden de ideas, uno de los terceros impugnadores de la demanda sostuvo que *“pensar que a pesar del Acuerdo de coalición NEMESIO ROYS sigue siendo un candidato del Partido Conservador es un*





exabrupto que rompe con lo dispuesto en la norma sobre acuerdos de coalición”.

- (III) No existe precedente aplicable al caso de autos sobre la configuración de la prohibición de doble militancia para los candidatos de coalición.

338. Frente al primer motivo de inconformidad, al parecer la parte demandada echa de menos en las normas relativas a la referida prohibición, una afirmación del tenor: “*los candidatos de coalición no podrán apoyar a candidatos de colectividades distintos a los que integran éstas*”. Sin embargo, a juicio de la Sala, no se detiene con atención en el contenido del inciso 2° del artículo 107 de la Constitución Política, que de manera categórica señala: “**en ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político**” (se resalta), regla que es reproducida y desarrollada de la siguiente manera por el artículo 2° de la Ley 1475 de 2011, al referirse a los ciudadanos que aspiran a ocupar un cargo de elección popular: “**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**” (negrilla fuera de texto).

339. De un lado, se destacan de las anteriores normas las expresiones los ciudadanos y quienes aspiren a ser elegidos, porque desde luego en las mismas están incluidos los candidatos de coalición, que son ciudadanos militantes de una organización política que con un acuerdo de coalición buscan el apoyo de varias colectividades para ser designados en cargos de elección popular.

340. De otro lado, se subrayan de los referidos preceptos, el mandato de no pertenecer a más de una colectividad política y la prohibición de no apoyar a candidatos distintos a los inscritos por la agrupación al que se encuentre afiliado, porque con fundamento en ellos la organización electoral y esta Corporación como se expuso en los numerales 2.3, 2.5 y 2.6 de esta providencia, tratándose del candidato de coalición, ha precisado que (I) está afiliado a una sola colectividad política, so pena de desconocer el inciso 2° del artículo 107 Superior, (II) pero que por virtud de la ley (art. 13 de la Ley 130 de 1994 y 29 de la Ley 1475 de 2011) en su aspiración electoral válidamente es apoyado por varias agrupaciones.

341. En efecto, en atención a dicha distinción, cuando se inscribe la candidatura de un candidato de coalición a través del formulario E-6, en una casilla se debe precisar la colectividad a la que pertenecen, con el fin de que la organización electoral y toda la ciudadanía conozca la agrupación política de origen, en la que militan, a la que se encuentra afiliado, y en otro espacio se deben incluir las colectividades que apoyan su aspiración electoral para el respectivo cargo.

342. Asimismo, tal distinción que ha sido destacada en varias oportunidades por la Sección Quinta del Consejo de Estado¹⁸⁵, es la que ha permitido considerar en

¹⁸⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 12 de septiembre de 2013, M.P. Alberto Yepes Barreiro (E), Rad. Radicación número: 25000-23-31-000-2011-00775-02. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 12 de noviembre de 2015, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2014-00088-00 y 11001-03-28-000-2014-





sede de nulidad electoral, que el candidato de coalición en su intención de manifestar apoyo a otros candidatos, (I) lo debe hacer en primer lugar, en favor de los que pertenecen a la colectividad en la que se encuentra afiliado, y (II) en caso de que su partido para un cargo específico no haya inscrito o respaldado a algún aspirante, lo puede hacer en favor de los candidatos que hacen parte de la coalición o los que militan en la colectividades que adhirieron o apoyaron su campaña (la del candidato de coalición), (III) sin establecer entre unos u otros¹⁸⁶ algún grado de preferencia y, (IV) siempre y cuando haya sido dejado libre para brindar ese apoyo por parte de la colectividad de origen¹⁸⁷.

343. Es más, aunque la parte demandada sustenta en el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011 que el candidato de coalición no es militante de sólo un partido de ésta sino de todos los que la conforman, no repara en que el inciso 4° de este precepto distingue que una cosa son las colectividades que conforman la coalición y otra la filiación política del candidato, cuando exige que *“En el formulario de inscripción se indicarán los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos”*, exigencia que fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-490 de 2011 porque *“protege la libertad del elector”*, al brindarle a la ciudadanía absoluta claridad sobre (I) a qué partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos pertenece el candidato y además, (II) que otras colectividades respaldan su aspiración desde la inscripción, circunstancias distintas que pueden valorarse a la hora de ejercer el derecho al voto.

344. Ahora bien, se advierte que la eventual confusión en la que incurre la parte demandada y los terceros impugnadores, deviene de la interpretación que hacen del inciso primero del artículo 29 de la Ley 1475 de 2019 en cuanto señala; *“el candidato de coalición será el candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella. Igualmente será el candidato único de los partidos y movimientos con personería jurídica que aunque no participen en la coalición decidan adherir o apoyar al candidato de la coalición”*. Esto al parecer, porque interpretan que con la anterior regla se está indicando que el candidato de coalición no pertenece a ninguna de las organizaciones políticas que suscribieron el pacto, o incluso, como si con ésta surgiera a la vida jurídica una nueva colectividad, comprensión que lleva al señor Abuchaibe a considerar que *“pensar que a pesar del Acuerdo de coalición NEMESIO ROYS sigue siendo un candidato del Partido Conservador es un exabrupto que rompe con lo dispuesto en la norma sobre acuerdos de coalición”*; y al apoderado del demandado a aseverar que éste *“no es de ninguno de los partidos y movimientos políticos coaligados sino de la coalición, que en este evento se creó para lanzar como único, un candidato a la gobernación y no también, candidatos únicos a las alcaldías. En este orden de ideas, de seguir las absurdas tesis de(l) demandante, como (que) el candidato Nemesio Roys Garzón es originalmente miembro de Partido Conservador y éste tuvo candidatos a varias alcaldías, de haber*

00090-00. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 20 de noviembre de 2015, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2014-00091-00. Consejo de Estado, Sección Quinta, fallo del 3 de diciembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 68001-23-33-000-2019-00867-02.

¹⁸⁶ Esto es, entre los candidatos de las agrupaciones que hacen parte de la coalición y los que pertenecen a las colectividades que se adhieren o apoyan la campaña del candidato de coalición.

¹⁸⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 24 de septiembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2019-00074-00, 11001-03-28-000-2019-00075-00 acumulado. Consejo de Estado, Sección Quinta, fallo del 3 de diciembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 68001-23-33-000-2019-00867-02.





apoyado a un candidato a una alcaldía distinto al de este partido, así perteneciese a uno de los partidos coaligados, también hubiese incurrido, según el demandante, en doble militancia”.

345. Frente al señalado entendimiento del artículo 29 de la Ley 1475 de 2019, vale la pena de recordar que él, en concordancia con los artículos 28 del mismo estatuto, 108 y 262 de la Constitución Política, señalan que son los partidos políticos, los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos los que inscriben candidatos, en atención a que hacen parte de tales colectividades, cuestión distinta es que éstas efectúen tal inscripción de manera individual o en coalición, sin que respecto de la segunda alternativa la ley o la Constitución le confieran a la concurrencia de voluntades constituirse como una nueva agrupación política con la posibilidad de tener afiliados como ocurre con las que sí son reconocidas como tales por el ordenamiento jurídico, ni tampoco, que en virtud de la coalición el candidato de un partido se desafilie automáticamente del mismo para pasar a una nueva agrupación que es distinta a la suma de organizaciones que contribuyeron a su creación, con el fin de no vulnerar el mandato constitucional, según el cual **“en ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político”** (art. 107 de la CP).

346. Desde luego, las anteriores situaciones no se desprenden de la suscripción del pacto de coalición ni de las normas que las regulan, como el artículo 29 *ibidem*, como al parecer lo entiende la parte demandada en su intención de que se declare que el señor Nemesio Raúl Roys Garzón no pertenece al Partido Conservador (al que se afilió) sino a la coalición, a pesar que al diligenciarse el formulario E-6, destinado para inscribir la candidatura, se declaró que hace parte de la colectividad antes señalada y que su aspiración es apoyada por otras colectividades.

347. En ese orden de ideas, cuando el artículo 29 de la Ley 1475 de 2019 señala que el candidato de coalición *“será el candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella”*, denota su carácter vinculante, lo que significa que para una contienda electoral específica, varias colectividades están respaldando en virtud de un acuerdo de coalición al candidato que pertenece a una de ellas, comprometiéndose de esta manera a no inscribir más aspirantes al cargo correspondiente, so pena que las que se realicen se hagan defraudando el pacto y por ello pueden ser revocadas o en caso de resultar electos declarados nulos los actos de elección, como se desprende del párrafo 2° del artículo 29¹⁸⁸, en aras de hacer prevalecer el carácter vinculante que tiene el acuerdo y también reiterar la regla general según la cual los partidos y movimientos políticos presentarán listas y candidatos **únicos** (art. 262 de la C.P.¹⁸⁹), como lo precisó en los siguientes términos la Corte Constitucional en la sentencia C-490 de 2011¹⁹⁰ al analizar el artículo 29 *ibidem*:

¹⁸⁸ **“PARÁGRAFO 2o.** La suscripción del acuerdo de coalición tiene carácter vinculante y por tanto, los partidos y movimientos políticos y sus directivos, y los promotores de los grupos significativos de ciudadanos no podrán inscribir, ni apoyar candidato distinto al que fue designado por la coalición. La inobservancia de este precepto, será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al designado en la coalición.”

¹⁸⁹ **“ARTÍCULO 262.** <Artículo modificado por el artículo 20 del Acto Legislativo 2 de 2015, anteriormente era el artículo 263. El nuevo texto es el siguiente:> Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan





“El párrafo segundo, establece que la suscripción del acuerdo de coalición tiene carácter vinculante y por tanto, la prohibición para los partidos y movimientos políticos y sus directivos, y los promotores de los grupos significativos de ciudadanos de inscribir, o apoyar un candidato distinto al que fue designado por la coalición. Preceptúa que la inobservancia de este precepto, será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al designado en la coalición. (...)

108. Para abordar el análisis sobre la constitucionalidad de este precepto, cabe destacar que su propósito fundamental es el de subrayar la exigencia general de presentar candidatos únicos para cargos uninominales, requisito que se extiende a los candidatos apoyados por coaliciones. En efecto, el artículo 263 de la Constitución establece que “Para todos los procesos de elección popular, los partidos y movimientos políticos presentarán listas y candidatos únicos (...)”.

Sobre el particular la jurisprudencia de esta corporación¹⁹¹ ha destacado el carácter universal de esta exigencia señalando que debe entenderse que la norma constitucional que exige la presentación de listas y candidatos únicos para todos los procesos de elección popular, se aplica no sólo a los partidos y movimientos políticos, sino a todas las organizaciones a las que la Carta les concedió el derecho de postular candidatos a los cargos públicos de elección popular.

La exigencia constitucional de presentar listas y candidatos únicos, implica que los candidatos inscritos por un partido, movimiento político, grupo significativo de ciudadanos o coalición, no pueden hacer parte de más de una lista, ni presentarse a un cargo uninominal por más de una organización política. La violación de esta exigencia constitucional puede comportar válidamente sanciones como la nulidad o la revocatoria de la inscripción que no cuente con el apoyo de la coalición, tal como prevé el párrafo segundo del artículo 29.

Esta exigencia de candidaturas únicas para cargos uninominales, aun tratándose de coaliciones, se ajusta al propósito general de las últimas reformas constitucionales en materia política que propendieron por fomentar la cohesión dentro de las organizaciones políticas y la presentación de las candidaturas que cuenten con un serio respaldo popular, sin que tal exigencia pueda ser catalogada como un obstáculo al libre ejercicio del derecho de los partidos, movimientos y grupos políticos a postular candidatos¹⁹².

Respecto de la obligatoriedad de las decisiones de los partidos y movimientos políticos adoptadas con base en el principio de autonomía de los mismos, la Corte ha reconocido que la Constitución les confiere a estas agrupaciones la libertad organizativa interna, pero que una vez estos se ponen de acuerdo sobre la normatividad que ha de regirlos, esta se convierte en obligatoria para todos sus integrantes¹⁹³, tal como sucede en el presente caso con los pactos de coalición.

A partir de los parámetros constitucionales y jurisprudenciales así establecidos para el análisis del contenido del artículo 29 de la Ley Estatutaria objeto de revisión, encuentra la Corte que su contenido es compatible con la Constitución. De una parte, encuentra la Corte que las coaliciones constituyen mecanismos estratégicos que cuentan con el aval constitucional, para ser aplicados en los procesos de escogencia de candidatos (Art. 107 C.P.), comoquiera que constituyen una expresión del libre ejercicio del derecho de participación y de postulación política.

participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos”.

¹⁹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-490 sentencia del 23 de junio de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁹¹ Sentencia C-1081 de 2005.

¹⁹² Ibidem.

¹⁹³ Sentencia C-089 de 1994, ya citada.





De otra parte, la norma bajo examen reitera la exigencia constitucional de listas únicas en procesos de elección popular, en este caso para cargos uninominales provistos mediante este mecanismo, con la que se propende por garantizar mayor legitimidad a través del más amplio respaldo popular al candidato que resulte elegido en la contienda electoral.

El establecimiento de unos acuerdos básicos entre los partidos y movimientos políticos concurrentes, sobre aspectos fundamentales de la asociación estratégica establecida, constituye un desarrollo de la libertad organizativa interna de los partidos y movimientos políticos en el marco de la autonomía que les reconoce la Constitución; constituyen así mismo elementos fundamentales de los procesos democráticos, y un factor que propende por la transparencia, la objetividad y la equidad en la administración de la empresa electoral conjunta.

El carácter vinculante del acuerdo realizado entre las diferentes fuerzas políticas y/o ciudadanas coaligadas con propósitos electorales, es un predicado del principio de autonomía de los movimientos y partidos políticos, así como garantía de seriedad de este tipo de consensos estratégicos protegidos por la Constitución. En tanto que la inclusión en los formularios de inscripción de los partidos y movimientos que integran la coalición, así como la filiación política de los candidatos, protege la libertad del elector”.

348. La Sala insiste en que la distinción de la colectividad de origen de un candidato, esto es, de la cual es militante, respecto de las demás que respaldan su aspiración electoral, fue la que permitió considerar frente a las primeras demandas de nulidad electoral contra candidatos de coalición por la presunta configuración de doble militancia, que éstos al inscribir su candidatura no incurrían en una multifiliación¹⁹⁴, como se expuso en el numeral 2.6.1. de la parte motiva de providencia.

349. Por lo tanto, el anterior entendimiento de los artículos 2 y 29 de la Ley 1475 de 2011 no constituye una novedad como lo quiere hacer ver la parte demandada, en especial cuando la jurisprudencia de la Sala frente a los casos en los que se alega la configuración de doble militancia en las que están involucrados candidatos de coalición, no ha señalado que están exentos de incurrir en tal prohibición¹⁹⁵, por el contrario, de manera enfática ha sostenido que se predica **sin distinción**¹⁹⁶ respecto de quienes aspiren a ser elegidos en cualquier cargo de elección popular, lo que incluye a quienes inscriben su candidatura respaldados por varias colectividades políticas, circunstancia que ha posibilitado que contra los mismos se conozcan de fondo demandas de nulidad electoral, respecto de las cuales la Sección Quinta del Consejo de Estado ha negado las pretensiones de las demandas cuando no se acredita la existencia de la doble militancia, pero

¹⁹⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 12 de septiembre de 2013, M.P. Alberto Yepes Barreiro (E), Rad. Radicación número: 25000-23-31-000-2011-00775-02. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 12 de noviembre de 2015, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2014-00088-00 y 11001-03-28-000-2014-00090-00. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 20 de noviembre de 2015, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2014-00091-00.

¹⁹⁵ Como se corroboró de la revisión de los pronunciamientos respectivos, de la cual se extrajeron las consideraciones desarrolladas en el numeral 2.6 de la parte motiva.

¹⁹⁶ Ver: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 12 de noviembre de 2015, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2014-00088-00 y 11001-03-28-000-2014-00090-00. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 20 de noviembre de 2015, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2014-00091-00. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 28 de marzo de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2018-00077-00. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 2 de abril de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2018-00074-00. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 24 de septiembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2019-00074-00, 11001-03-28-000-2019-00075-00 acumulado. Consejo de Estado, Sección Quinta, fallo del 3 de diciembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 68001-23-33-000-2019-00867-02.





también anulado las designaciones cuando se demuestra la configuración de ésta, como se expuso en el numeral 2.6.5 de esta decisión.

350. Con el ánimo de precisar esta situación, en el numeral 2.6 de la parte considerativa de esta sentencia se hizo alusión a los tipos de casos en los que se ha alegado la configuración de la causal de nulidad por doble militancia y están involucrados candidatos de coalición, a fin de ilustrar que no constituye un asunto novedoso como lo quiere hacer ver la parte demandada a partir de una lectura del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, según la cual los candidatos de coalición no pertenecen a ninguna de las colectividades que hacen parte de éste y por consiguiente no tienen deber de fidelidad con alguna agrupación política en específico, por lo que en su aspiración electoral y con el fin de conseguir más votos, podrían brindar apoyo irrestrictamente a cualquier candidato sin importar su filiación, o al menos, a todos aquellos que lo están respaldando, situación que sin duda alguna daría al traste con los propósitos del constituyente y del legislador de respetar la disciplina de los partidos, fortalecer la actuación en bancada de los mismos y sobre todo, proteger al electorado, al que le asiste el derecho de identificar con claridad la afiliación de los distintos aspirantes y exigir de éstos que actúen durante la campaña de manera leal, coherente y transparente con los ideales y valores que afirman proteger.

351. Ahora bien, subraya la Sala que el año pasado dentro de los procesos de nulidad electoral 11001-03-28-000-2019-00074-00, 11001-03-28-000-2019-00075-00 y 68001-23-33-000-2019-00867-02, se dictaron 2 fallos relevantes en los que frente a los candidatos de coalición se explicó con claridad por qué podían incurrir en doble militancia¹⁹⁷, para lo cual se recurrió a los artículos 107 de la Constitución, 2 y 29 de la Ley 1475 de 2011 y a algunos antecedentes en la materia, por consiguiente, a las fuentes de derecho a partir de las cuales la Sección ha reiterado que (I) en “**ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica**”; (II) que la referida prohibición se predica **sin distinción**, respecto de quienes aspiren a ser elegidos en cualquier cargo de elección popular y; (III) que respecto del candidato de coalición puede distinguirse la colectividad de la cual es militante de las demás que respaldan de manera coaligada su aspiración electoral, asumiendo el compromiso de no inscribir más candidatos; reglas que tienen sustento en las normas antes señaladas y que desde su publicación deben ser atendidas por quienes hacen ejercicio del derecho a elegir y ser elegido.

352. Por lo tanto, si bien las providencias dictadas en los procesos antes señalados tienen la virtud de explicar algunos aspectos de la doble militancia tratándose de candidatos de coalición, en estricto sentido no representan la formulación de reglas novedosas, como para considerar que únicamente pueden aplicarse para las futuras elecciones. Es más, teniendo claridad de esta situación, a través del fallo del 3 de diciembre de 2020¹⁹⁸, se declaró la nulidad de la elección del alcalde de Girón para el periodo 2020-2023, al acreditarse que en su

¹⁹⁷ Cuyas consideraciones más relevantes se expusieron en el numeral 2.6.5 de esta providencia

¹⁹⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, fallo del 3 de diciembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 68001-23-33-000-2019-00867-02.





aspiración, apoyó a un candidato por la gobernación de Santander que no pertenecía al Partido Alianza Verde, que era la colectividad en la que militaba el demandado y que con otras en virtud de un acuerdo de coalición, inscribieron su candidatura a la mencionada alcaldía, sin que la Sala advirtiera la necesidad de acudir a la figura de la jurisprudencia anunciada, pues el respeto de las normas relativas a la doble militancia frente a candidatos para cargos de elección popular, es un asunto del que se ha ocupado con anterioridad la Sección Quinta del Consejo de Estado

353. Ahora bien, respecto a la definición de la controversia ventilada al interior del proceso 68001-23-33-000-2019-00867-02, el tercero impugnador de la demanda Carlos Andrés Ballesteros resaltó, que el acuerdo de coalición que respaldó al demandado, expresamente le prohibió apoyar a candidatos distintos al partido que pertenecía, lo que constituyó un aspecto relevante frente a la decisión adoptada por la Sala Electoral del Consejo de Estado y que no se advierte en el caso de autos, pues el acuerdo de coalición en cuanto al señor Nemesio Raúl Roys Garzón, no contiene una restricción en tal sentido.

354. Frente al anterior argumento es necesario precisar, que si bien esta Sala de decisión destacó la existencia de la señalada prohibición en el acuerdo de coalición, también lo es que indicó que tiene como sustento el artículo 2° de la Ley 1475 de 2011¹⁹⁹, que desarrolla el artículo 107 Superior. Por lo tanto, aún si el pacto no hubiere hecho referencia al deber de fidelidad que tienen los candidatos de elección popular con las colectividades a las que pertenecen, el mismo se seguiría predicando, pues se insiste, tiene como fundamento un mandato constitucional y otro legal.

355. Asimismo, tampoco puede olvidarse como lo ha subrayado esta Sala de decisión, que la exigencia de no incurrir en alguna de las modalidades de la prohibición de doble militancia deviene de la Constitución (art.107) y la ley (arts. 2 y 7 de la Ley 1475 de 2011), por lo que *“el único facultado para estructurar las circunstancias especiales que limitan esta figura como causal de inelegibilidad es el legislador”*, de manera tal que los pactos de las agrupaciones políticas tendientes a limitar o precisar su alcance carecen de validez²⁰⁰. Esto también quiere decir, que la aplicación de la prohibición no depende como al parecer lo quiere dar a entender el tercero impugnador, si la coalición le permitió o no a su candidato apoyar sin restricción a otros que no pertenecen a la colectividad en la que milita.

356. Con todo, no se debe olvidar, que las normas constitucionales y estatutarias referidas a la doble militancia, no pierden su poder normativo cuando se aplican a

¹⁹⁹ Sobre el particular el fallo del 3 de diciembre de 2020, dictado dentro del proceso 2019-000867-02 señaló: “Se reitera en este punto, que en el aval dado por el Partido Alianza Verde al señor Carlos Alberto Román Ochoa el 17 de julio de 2019, se indicó en forma expresa que: *“El presente documento compromete irrestrictamente al candidato avalado a respaldar las candidaturas inscritas y avaladas o coavaladas por el PARTIDO ALIANZA VERDE a las corporaciones públicas”*. El documento es claro en el sentido de señalar que el otorgamiento del aval implicó no solo la autorización para que el señor Román Ochoa se inscribiera a la alcaldía de Girón en nombre de esa agrupación política sino, además, la adquisición del compromiso de apoyar de manera exclusiva a los candidatos inscritos y avalados o **coavalados** por el Partido Alianza Verde, exigencia que, como ya se dijo, está consagrada en el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011. (subrayado fuera de texto)

²⁰⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 10 de diciembre de 2020, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 19001-23-33-003-2019-00368-01.





los primeros casos que se presentan, por lo que tampoco es de recibo exigir respecto de ellas, la existencia de jurisprudencia sólida en la materia, so pena de desconocer el carácter vinculante de los actos a través de los cuales por excelencia se manifiesta el constituyente y el legislador.

357. En conclusión, las consideraciones que anteceden reafirman que **(I) existen normas que exigen de los candidatos de coalición no incurrir en doble militancia; (II) que partir del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011 no pueden predicarse excepciones a dicha prohibición, como ocurriría al considerar que pertenecen a varias agrupaciones políticas o a ninguna de ellas y; (III) que la Sección Quinta del Consejo de Estado en su jurisprudencia ha precisado los aspectos relevantes frente a la configuración de la señalada causal de inelegibilidad, en casos de candidatos coaliciones**, entre los que se destacan los enunciados en el numeral 2.6.7 de esta providencia, que resultan aplicables al caso de autos, contrario a lo sostenido por la parte demandada y sus coadyuvantes.

358. Añádase a lo expuesto, que si bien es cierto que las coaliciones son la verificación del pluralismo político que defiende la Constitución, también es cierto que estas no pueden desconocer el mandato superior de protección de los derechos constitucionales del elector y de la confianza depositada por este en dicho tipo de ligazón política. De allí, el carácter *vinculante* de la coalición. Entenderse que las normas de doble militancia no tocan con las coaliciones políticas, es comprender de manera asistemática e incoherente todo el andamiaje de protección constitucional del elector.

359. Teniendo carácter vinculante las coaliciones no pueden ser vista de manera *minimalista*. Ciertamente, cuando la coalición política pretende acceder a varios cargos públicos a través de ella misma o por medio de sus partidos componentes, se parte de la base que los programas e ideologías que pregona la ligazón se materializarán al obtener el favor popular. Así las cosas, el elector – como sujeto a proteger cuando de doble militancia se trata - debe observar una *univocidad* de políticas, programas, apoyos, acompañamientos; que le permitan evidenciar que su elección es o *no* es la que se ajusta a su interés.

360. Por el contrario, cuando la coalición no es *clara ni leal* con su elector, produce en éste la dispersión de su interés, lo desestimula a participar, le crea confusión; precisamente todo aquello que pretende evitar una democracia sana y en ejercicio. Democracia, como se ha avizorado atrás, altamente protegida por la Constitución.

361. Mal puede entenderse que la aplicación de estos principios sea flexible o laxo, por el contrario, el verdadero cambio que pretendió resaltar la Constitución de 1991 era la depuración de las costumbres políticas, muchas de las veces vulneradoras de los derechos del elector. De allí, que sobre los candidatos y elegidos recaiga una diligencia extrema en respetar la confianza depositada por el ciudadano.





362. Así las cosas, ninguno de los argumentos expuestos por éstos desvirtúa que el señor Nemesio Raúl Roys Garzón en su aspiración a la Gobernación de La Guajira incurrió en la causal de nulidad de doble militancia en la modalidad de apoyo, consagrada en los artículos 2° de la Ley 1475 de 2011 y 275.8 de la Ley 1437 de 2011.

2.7.3. Sobre la petición de aplicar la figura de jurisprudencia anunciada

363. Asimismo, tampoco hay lugar a considerar que esta es la primera vez que se aplican a los candidatos de coalición las normas relativas a la prohibición de incurrir en doble militancia, o que esta Corporación nunca ha anulado por la configuración de ésta una elección²⁰¹, pues los criterios alrededor de la misma han sido reiterados en la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado y contruidos a partir de los artículos 107 de la Constitución, 2, 7 y 29 de la Ley 1475 de 2011 y normas concordantes, que han tenido la oportunidad de conocer los ciudadanos que en los pasados comicios aspiraron a ocupar un cargo de elección popular, respecto de quienes sin distinción se ha indicado que pueden incurrir en la referida causal de inelegibilidad.

364. Por lo tanto, no hay lugar en aplicación de la figura de la jurisprudencia anunciada a negar las pretensiones de la demanda, pues se itera, con la presente decisión no se están establecido parámetros novedosos de interpretación sobre la doble militancia, por el contrario, en aplicación de los mismos se advierte la ilegalidad de la elección enjuiciada.

Por todo lo anteriormente expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta en uso de facultades constitucionales y legales,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR con efectos *ex nunc*, la nulidad del acto de elección del señor Nemesio Raúl Roys Garzón como gobernador del departamento de La Guajira, para el período 2020-2023, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, a partir de la ejecutoria de la sentencia cáncese la credencial del gobernador demandado.

TERCERO: Copia de la presente sentencia deberá ser remitida al Consejo Nacional Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para los trámites pertinentes.

CUARTO: Contra la presente decisión no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

²⁰¹ Consejo de Estado, Sección Quinta, fallo del 3 de diciembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 68001-23-33-000-2019-00867-02.





ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado
Salva voto

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

JOSÉ RODRIGO VARGAS DEL CAMPO
Conjuez

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”.

DOBLE MILITANCIA POLÍTICA – No existe la suficiencia probatoria para concluir que se configuró la prohibición

Sea lo primero indicar que, para declarar la nulidad de una elección, el juez debe contar con la evidencia suficiente y ponderar todas las situaciones que comporta el caso, en la medida que se van afectar derechos del elegido y, de paso, truncar el anhelo de una comunidad que ha otorgado un mandato popular a quien, según su voluntad, merece la confianza pública. Con todo respeto, [se estima] que, en el presente caso, no existe la suficiencia probatoria para concluir que estamos ante una clara, inequívoca e incontrastable vulneración de la prohibición de la doble militancia; por el contrario, existe una duda razonable que no permite llegar a la convicción íntima para declarar la nulidad de la elección. (...). En primer lugar, una lectura de conjunto de la ponencia, permite advertir una clara incongruencia en la forma como se valoran las pruebas, en tanto, de un lado, se desestima la configuración de la causal de doble militancia política, a partir de algunas fotografías, videos, declaraciones de testigos e interrogatorio de parte, que conforman el material probatorio, justamente, por no ofrecer certeza de que el entonces candidato a la gobernación de la Guajira otorgó apoyo a algunos candidatos a la alcaldía y, de otro lado, se le da relevancia y contundencia a dos (2) sucesos, que (...), también están signados de los mismos elementos de incertidumbre. En este orden, en el proyecto se propone declarar la nulidad de la elección por dos razones: i) La pronunciación de una frase ambigua y polisémica que emitió el candidato en el marco de un evento de apoyo a su candidatura y ii) y la suscripción un documento denominado “Pacto por la transformación de Riohacha”, cuyo contenido es estrictamente programático. (...). De los demás sucesos analizados en la ponencia, a partir de los cuales se llega a la conclusión de que el señor Nemesio Raúl Roys Garzón, no incurrió en la doble militancia, se parte de la base de que el candidato a la gobernación, recibió apoyo o adhesión





de los candidatos a las alcaldías de los municipios Uribia y Riohacha. (...). Sin embargo, [se estima] que, con el mismo entendimiento, debió contextualizarse los dos (2) eventos que se censuran, pues, la expresión o frase de la cual se pretende derivar el supuesto apoyo, como más adelante se explicará, no resulta clara e inequívoca y porque el otro suceso que se le endilga, hace relación a la suscripción de un documento programático, que solo tiene como finalidad la ejecución de acciones en favor del progreso y desarrollo del municipio de Riohacha. Así mismo, debe tenerse presente que cuando se ha decretado la nulidad de la elección por esta causa, la Sección ha sido enfática en señalar que se debe contar con la prueba suficiente, absoluta e incontrastable de que el candidato ha desplegado actos positivos dirigidos a tributar el referido apoyo político.

DOBLE MILITANCIA POLÍTICA – El pronunciamiento del demandado en el evento público que configuró la prohibición permitía otra interpretación

La señora ponente, en relación con este evento, señala que existe un video, en el que el demandado realizó una declaración en favor del señor Gerardo Cujia Mendoza, candidato a la alcaldía del municipio de Uribia, perteneciente a un partido distinto a su militancia. (...). De esta manifestación, se concluye que se configuró la doble militancia en la modalidad de apoyo y, en consecuencia, que se debe declarar la nulidad de la elección, del señor Nemesio Raúl Roys, decisión con la cual no [se puede] estar de acuerdo, pues, no basta con que el candidato emita una expresión cualquiera, sino que es necesario evaluarla a la luz del contexto en que se produjo. (...). Así, para determinar el verdadero sentido de una frase o una palabra, se debe analizar el conjunto de circunstancias que le otorgan alcance semántico, en tanto cada término lingüístico, cada vocablo, fija una idea que se refleja en la mente de quien la emite y quien la escucha. Solo de esa manera se puede dar una correcta comprensión de lo que se expresa, lo que se dice o lo que se quiso decir. Bajo esta línea de argumentación, [se estima], que la frase “sacar a Gerardo como alcalde de Uribia”, ofrece por lo menos dos interpretaciones posibles: i) la que le asigna la ponente, consistente en que el demandado está haciendo una clara e inequívoca manifestación de apoyo al candidato Gerardo Abel Cujia Mendoza y ii) aquella, según la cual, en el marco de una manifestación de agradecimiento expresado por el candidato a la gobernación, Nemesio Raúl Roys, la misma no va más allá de subrayar el respaldo que, en ese acto multitudinario, le expresó la comunidad allí presente, al candidato Cujia Mendoza, quien fue quien convocó a su electorado y frente al cual se le ofreció el respaldo al candidato a la gobernación en dicha reunión. En efecto, nótese que la expresión “agradecido con el pueblo de Uribia por este gran recibimiento, de este apoyo para sacar a Gerardo como alcalde de Uribia”, no implica, inexorablemente, un respaldo de quien pronuncia la frase en favor del señor Cujia Mendoza, sino la mera constatación del apoyo que la comunidad allí reunida, le viene brindando al señor Cujia Mendoza y que se hace evidente con la nutrida participación del pueblo que lo respalda. Por lo tanto, una interpretación indubitable, categórica y unidireccional como la que plantea la ponencia, acoge la más gravosa y restrictiva del derecho político a elegir y ser elegido que, por demás, contraría principios cardinales como el principio *pro homine*, y *pro suffragium*. (...). Así entonces, la expresión referida a sacar adelante a Gerardo Cujia, tiene como marco de referencia, como bien lo indica la ponencia, una lógica elemental, cual es, la manifestación de agradecimiento expresada por Roys Garzón al candidato Cujia Mendoza, quien acababa de ofrecerle su respaldo a la gobernación de la Guajira, por lo que en ese contexto debió analizarse la frase emitida por el candidato. Si extraemos el sentido de la expresión “agradecido con el pueblo de Uribia por este gran recibimiento, de este apoyo para sacar a Gerardo





como alcalde de Uribia”, como la simple constatación del apoyo que brinda la comunidad al candidato Cujia Mendoza, o del respaldo que le expresa dicho conglomerado social a su candidatura, otra es la conclusión a la que se puede arribar, esto es, que la frase que se le censura al gobernador elegido, no tiene un claro e inequívoco propósito de respaldar a Cujia Mendoza, como lo señala la ponencia. En este orden, estimo, que otorgar un único sentido a las palabras que expresó el señor Nemesio Raúl Roys en dicho acto político, lesiona el principio de la eficacia del voto, según el cual, las autoridades preferirán aquella interpretación o solución que reconozca la validez al voto y no aquella que lo desconozca y contraviene los postulados de la buena fe y confianza legítima, que imponen que las autoridades deben presumir un entendimiento de la expresión aludida, acorde con el derecho. Si a ello le agregamos la forma como termina dicha alocución, (...), cobra mayor fuerza, el carácter polisémico de aquella expresión, referida a sacar adelante a Gerardo Cujia, pues, la teleología del texto en su conjunto, permite señalar que hay un acto fedante y de constatación unida a una expresión de agradecimiento, que lo torna, por lo menos dubitable y carente de univocidad. De otra parte, la ponencia parte de un equívoco de contexto, al señalar que esta frase se pronunció delante de los concurrentes a la manifestación, prácticamente en la tarima, desde donde se pronunciaron los discursos, lo cual no corresponde a las versiones que se recogieron de los testimonios, ni del video que sirve de prueba. (...). Así entonces, la idea que refleja este párrafo es que el mencionado candidato en el acto público de apertura, pronunció la mencionada frase, cuando, según el video que se allegó como prueba, se advierte que se pronunció por fuera del acto público, por fuera de tarima, en un lugar distinto, al parecer a un lado del escenario, como se puede constatar en el video. Así mismo, este video no fue subido por el demandado (...) sino en la cuenta de Facebook del (...) una persona totalmente distinta, que son circunstancias que deben tenerse en cuenta para ubicar la verdadera teleología de dicho pronunciamiento. Si a estos elementos, le sumamos la versión rendida por el señor Cujia Mendoza, como del propio gobernador, los cuales, son claros y contestes en afirmar el propósito de la presencia del entonces candidato a la gobernación en dicho evento, la contundencia con la cual se califica la frase pronunciada, entra en un terreno de la duda razonable, que aconseja que no prospere la nulidad impetrada. Para que ese examen de conjunto sea eficiente, debe formarse, un cuadro esquemático de los diversos elementos de prueba, clasificándolos de la manera más lógica, relacionándolos entre sí, debido a sus conexiones más o menos estrechas, comparando los elementos de cargo con los de descargo respecto de cada hecho, a fin de comprobar si los unos neutralizan a los otros o cuáles prevalecen, de manera que al final se tenga un conjunto sintético, coherente y concluyente; todo eso antes de sacar conclusiones de ellos, de acuerdo con la gran regla cartesiana de proceder objetivamente, sin ideas preconcebidas.

DOBLE MILITANCIA POLÍTICA – La suscripción del “Pacto de transformación por Riohacha” corresponde a un acuerdo programático en el que no hay ninguna expresión de apoyo personal

En relación con esta declaración conjunta [Suscripción del “Pacto de transformación por Riohacha”, junto con el candidato a la alcaldía de Riohacha], tampoco [se estima] que se trató de un respaldo directo, puntual y concreto al candidato a la alcaldía de Riohacha, (...), pues, como puede examinarse, en su texto, no hay ninguna expresión de apoyo personal, subjetivo, individual, en favor de dicha candidatura, sino una coincidencia programática que tiene por finalidad concretar en el futuro, si llegaren a ser elegidos, varias iniciativas de gobierno, para promover el desarrollo y el progreso de la ciudad. (...). Esta aseveración [de la ponencia] no solo resulta equivocada, sino que convierte un “acuerdo





programático”, cuyo propósito es expresar la coincidencia con una agenda de gobierno, materializada en acciones dirigidas al bien común y al interés general de la comunidad, en un instrumento irregular, cuando lo que siempre se ha censurado, es ese apoyo individual y egoísta basado en acuerdos puramente burocráticos o clientelistas, que suelen otorgar los candidatos, lo cual envilece y desnaturaliza la actividad de los partidos y movimientos políticos, en detrimento de la democracia. Así entonces, recibir un respaldo político, cuando existe identidad con el programa de quien brinda dicho respaldo, no puede ser objeto de reproche, ni mucho menos constitutivo de doble militancia política, pues, es desconocer que, en la contienda política, la lucha por las ideas son las que deben primar sobre los intereses personales. Ahora bien, visto este asunto desde la óptica de la praxis política, lo mínimo que aspira un candidato a la alcaldía que ofrece un respaldo a un candidato a la gobernación, sobre la base de un apoyo programático, es que el futuro burgomaestre cumpla lo acordado, incorporando las distintas iniciativas en su plan de desarrollo, lo cual, bien puede hacerse bajo una promesa verbal de que así se hará en el futuro, o con la suscripción de un documento por ambos, que fue lo que aconteció en el presente caso. De ahí que, la firma del documento programático, denominado “Pacto por la transformación de Riohacha”, no puede interpretarse como un respaldo personal del señor Nemesio Raúl Roys, al señor Euclides Manuel Redondo, sino como una coincidencia sobre un conjunto de acciones gubernamentales en favor del progreso social y el desarrollo del municipio, que trasciende toda individualidad y el interés de los candidatos. (...). En este orden, todo el discurso sobre el voto programático, nada tiene que ver con la conclusión a la que se arribó en esta providencia, cual es, que se configuró la doble militancia y que, por tanto, debe procederse a anular la elección. Se insiste en que la firma del documento “Pacto por la transformación de Riohacha” no contiene ninguna expresión de respaldo personal, directo y específico al candidato a Euclides Manuel Redondo y, más bien, se estructuró como una forma de honrar la palabra y asegurar que, las ideas del candidato a la alcaldía no serían burladas, en tanto, tendrían cabida en el programa de gobierno del futuro gobernador. Tampoco comparto, la apreciación de que la única posibilidad de entender que no hay doble militancia, es que el acuerdo programático ha debido suscribirse con todos los candidatos a la alcaldía, pues ello anularía el pluralismo político, sobre el cual, se edifica nuestra democracia (Art. 1º de la CP). Por lo tanto, lo que la ponencia descalifica, al referirse a dicho pacto, en tanto, “da cuenta de la construcción conjunta de propuestas para convencer al electorado, que fueron diseñadas y presentadas de manera mancomunada” (...), nada tiene que ver con transfuguismo político, pues, por el contrario, es la expresión más seria de los candidatos en el actuar político, de cara a la necesidad de asumir compromisos de gobierno en beneficio de la ciudad y no en beneficio propio. Por lo tanto, como la conducta prohibida, en materia de doble militancia, consiste en apoyar candidatos distintos a los de su partido o movimiento político al cual se encuentra afiliado y no en recibir apoyos, como tantas veces, se ha indicado en la jurisprudencia, [se estima] que, en el presente caso, no se configura la causal endilgada, por los dos eventos que se reseñan, conforme a las razones [expuestas].

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

SALVAMENTO DE VOTO DE LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA





Radicación número: 11001-03-28-000-2020-00018-00

Actor: ESTEBAN CAMILO MARÍN MALDONADO

Demandado: NEMESIO RAÚL ROYS GARZÓN - GOBERNADOR DE LA GUAJIRA, PERÍODO 2020-2023

SALVAMENTO DE VOTO

Con el respeto que se merecen los magistrados integrantes de la Sala mayoritaria y el conjuer que acompaña la tesis mayoritaria, me permito expresar mi disentimiento con la decisión adoptada en el presente caso, por las siguientes razones:

Sea lo primero indicar que, para declarar la nulidad de una elección, el juez debe contar con la evidencia suficiente y ponderar todas las situaciones que comporta el caso, en la medida que se van afectar derechos del elegido y, de paso, truncar el anhelo de una comunidad que ha otorgado un mandato popular a quien, según su voluntad, merece la confianza pública. Con todo respeto, estimo que, en el presente caso, no existe la suficiencia probatoria para concluir que estamos ante una clara, inequívoca e incontrastable vulneración de la prohibición de la doble militancia; por el contrario, existe una duda razonable que no permite llegar a la convicción íntima para declarar la nulidad de la elección, como pasa seguidamente a explicarse.

En primer lugar, una lectura de conjunto de la ponencia, permite advertir una clara incongruencia en la forma como se valoran las pruebas, en tanto, de un lado, se desestima la configuración de la causal de doble militancia política, a partir de algunas fotografías, videos, declaraciones de testigos e interrogatorio de parte, que conforman el material probatorio, justamente, por no ofrecer certeza de que el entonces candidato a la gobernación de la Guajira otorgó apoyo a algunos candidatos a la alcaldía y, de otro lado, se le da relevancia y contundencia a dos (2) sucesos, que en mi sentir, también están signados de los mismos elementos de incertidumbre. En este orden, en el proyecto se propone declarar la nulidad de la elección por dos razones: i) La pronunciación de una frase ambigua y polisémica que emitió el candidato en el marco de un evento de apoyo a su candidatura y ii) y la suscripción un documento denominado "*Pacto por la transformación de Riohacha*", cuyo contenido es estrictamente programático.

De los demás sucesos analizados en la ponencia, a partir de los cuales se llega a la conclusión de que el señor Nemesio Raúl Roys Garzón, no incurrió en la doble militancia, se parte de la base de que el candidato a la gobernación, recibió apoyo o adhesión de los candidatos a las alcaldías de los municipios Uribia y Riohacha, y no a la inversa, según las pruebas que obran en el plenario. Sin embargo, estimo que, con el mismo entendimiento, debió contextualizarse los dos (2) eventos que se censuran, pues, la expresión o frase de la cual se pretende derivar el supuesto apoyo, como más adelante se explicará, no resulta clara e inequívoca y porque el





otro suceso que se le endilga, hace relación a la suscripción de un documento programático, que solo tiene como finalidad la ejecución de acciones en favor del progreso y desarrollo del municipio de Riohacha. Así mismo, debe tenerse presente que cuando se ha decretado la nulidad de la elección por esta causa, la Sección ha sido enfática en señalar que se debe contar con la prueba suficiente, absoluta e incontrastable de que el candidato ha desplegado actos positivos dirigidos a tributar el referido apoyo político. Así, en providencia del 31 de enero de 2019, M.P. Rocío Araújo Oñate, se indicó:

“De esa manera, la Sala estima pertinente aclarar que la demostración del presunto apoyo de un candidato a otro que pertenece a una colectividad política distinta, **debe aflorar de manera evidente o de bulto**, es decir, **revistiendo al operador judicial tantos elementos de juicio que permita superar toda duda razonable** para que éste pueda colegir que en el caso en concreto se presentó la causal de nulidad endilgada (doble militancia) y de esa forma advertir que el candidato traicionó la voluntad de su electorado.”

En armonía con lo anterior, en el proyecto que ahora se propone, se dice, en relación con uno de los sucesos que se analiza:

“Al analizar individualmente las pruebas antes señaladas, **no se desprende más allá de cualquier duda razonable, de manera evidente, de bulto**, como corresponde en estos casos y lo ha destacado la jurisprudencia de la corporación²⁰², un acto de apoyo manifiesto por parte del demandado a la candidatura del señor Cujia Mendoza”.

Considero que este criterio debió ser aplicado con el mismo rigor hermenéutico, y la misma convicción jurídica, respecto de los dos (2) sucesos que se censuran, como paso a explicar seguidamente:

1. Presencia del candidato a la gobernación en el acto de lanzamiento del candidato a la alcaldía de Uribia, Gerardo Abel Cujia, el 3 de agosto de 2019, evento denominado “Ruta de la Lealtad”.

La señora ponente, en relación con este evento, señala que existe un video, en el que el demandado realizó una declaración en favor del señor Gerardo Cujia Mendoza, candidato a la alcaldía del municipio de Uribia, perteneciente a un partido distinto a su militancia, cuya manifestación se concreta a señalar:

“agradecido con el pueblo de Uribia por este gran recibimiento, de este apoyo para sacar a Gerardo como alcalde de Uribia, una tierra que merece todo el trabajo, todo el esfuerzo, todo el empeño y como gobernador de La Guajira, estaré aquí en Uribia adelantando los programas sociales que tanto se necesita”

De esta manifestación, se concluye que se configuró la doble militancia en la modalidad de apoyo y, en consecuencia, que se debe declarar la nulidad de la elección, del señor Nemesio Raúl Roys, decisión con la cual no puedo estar de

²⁰² Ver entre otras: Sentencia del 3 de diciembre de 2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2020-00016-00 y 11001-03-28-000-2020-00017-00. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, sentencia del 28 de enero de 2021, Rad. 68001-23-33-000-2020-00015-01 (68001-23-33-000-2019-00920-00).





acuerdo, pues, no basta con que el candidato emita una expresión cualquiera, sino que es necesario evaluarla a la luz del contexto en que se produjo. Cabe recordar que el lenguaje es un código lleno de variantes, cuyo significado depende del lugar, la cultura, la época y un sin número de aspectos que configuran el contexto. Según el Diccionario de la Real Academia Española, *el contexto*, puede ser visto como el “*entorno lingüístico del que depende el sentido de una palabra, frase o fragmento determinados*”. Así, para determinar el verdadero sentido de una frase o una palabra, se debe analizar el conjunto de circunstancias que le otorgan alcance semántico, en tanto cada término lingüístico, cada vocablo, fija una idea que se refleja en la mente de quien la emite y quien la escucha. Solo de esa manera se puede dar una correcta comprensión de lo que se expresa, lo que se dice o lo que se quiso decir.

Bajo esta línea de argumentación, estimo, que la frase “*sacar a Gerardo como alcalde de Uribia*”, ofrece por lo menos dos interpretaciones posibles: i) la que le asigna la ponente, consistente en que el demandado está haciendo una clara e inequívoca manifestación de apoyo al candidato Gerardo Abel Cujia Mendoza y ii) aquella, según la cual, en el marco de una manifestación de agradecimiento expresado por el candidato a la gobernación, Nemesio Raúl Roys, la misma no va más allá de subrayar el respaldo que, en ese acto multitudinario, le expresó la comunidad allí presente, al candidato Cujia Mendoza, quien fue quien convocó a su electorado y frente al cual se le ofreció el respaldo al candidato a la gobernación en dicha reunión. En efecto, nótese que la expresión “*agradecido con el pueblo de Uribia por este gran recibimiento, de este apoyo para sacar a Gerardo como alcalde de Uribia*”, no implica, inexorablemente, un respaldo de quien pronuncia la frase en favor del señor Cujia Mendoza, sino la mera constatación del apoyo que la comunidad allí reunida, le viene brindando al señor Cujia Mendoza y que se hace evidente con la nutrida participación del pueblo que lo respalda. Por lo tanto, una interpretación indubitable, categórica y unidireccional como la que plantea la ponencia, acoge la más gravosa y restrictiva del derecho político a elegir y ser elegido que, por demás, contraría principios cardinales como el principio *pro homine*, y *pro sufragium*.

Según el acervo probatorio, no puede pasarse por alto, que el candidato Gerardo Cujia Mendoza, el 3 de agosto de 2018, en el marco de la apertura de su campaña, en el evento denominado “Ruta de Lealtad”, en el cual se pronunció la frase que se le reprocha, invitó al señor Nemesio Raúl Roys, para ofrecerle el respaldo a su aspiración a la gobernación de la Guajira, en tanto su partido, el Partido Liberal Colombiano, al cual se encontraba afiliado, no inscribió candidato alguno a la gobernación de la Guajira. Así se reconoce en el proyecto:

*246. A juicio de la Sala, a partir de las declaraciones de los ciudadanos antes señalados durante la audiencia de pruebas se encuentra acreditado que el señor Cujia Mendoza en la contienda electoral **manifestó su apoyo a la candidatura a la Gobernación del señor Nemesio Raúl Roys Garzón**, por lo que resultaba lógico que éste último expresara su agradecimiento con el respaldo recibido, e incluso, que tal manifestación en principio hiciera parte de la cordialidad y las buenas maneras que deben caracterizar las campañas electorales, a pesar de que varios candidatos y*





colectividades compitan por obtener la mayoría de votos a fin de acceder a los cargos de elección popular.

Así entonces, la expresión referida a sacar adelante a Gerardo Cujia, tiene como marco de referencia, como bien lo indica la ponencia, una lógica elemental, cual es, la manifestación de agradecimiento expresada por Roys Garzón al candidato Cujia Mendoza, quien acababa de ofrecerle su respaldo a la gobernación de la Guajira, por lo que en ese contexto debió analizarse la frase emitida por el candidato. Si extraemos el sentido de la expresión “*agradecido con el pueblo de Uribia por este gran recibimiento, de este apoyo para sacar a Gerardo como alcalde de Uribia*”, como la simple constatación del apoyo que brinda la comunidad al candidato Cujia Mendoza, o del respaldo que le expresa dicho conglomerado social a su candidatura, otra es la conclusión a la que se puede arribar, esto es, que la frase que se le censura al gobernador elegido, no tiene un claro e inequívoco propósito de respaldar a Cujia Mendoza, como lo señala la ponencia. En este orden, estimo, que otorgar un único sentido a las palabras que expresó el señor Nemesio Raúl Roys en dicho acto político, lesiona el principio de la *eficacia del voto*, según el cual, las autoridades preferirán aquella interpretación o solución que reconozca la validez al voto y no aquella que lo desconozca y contraviene los postulados de la *buena fe y confianza legítima*, que imponen que las autoridades deben presumir un entendimiento de la expresión aludida, acorde con el derecho.

Si a ello le agregamos la forma como termina dicha alocución, cuando dice “*una tierra que merece todo el trabajo, todo el esfuerzo, todo el empeño y como gobernador de La Guajira, estaré aquí en Uribia adelantando los programas sociales que tanto se necesita*”, cobra mayor fuerza, el carácter polisémico de aquella expresión, referida a sacar adelante a Gerardo Cujia, pues, la teleología del texto en su conjunto, permite señalar que hay un acto fedante y de constatación unida a una expresión de agradecimiento, que lo torna, por lo menos dubitable y carente de univocidad. De otra parte, la ponencia parte de un equívoco de contexto, al señalar que esta frase se pronunció delante de los concurrentes a la manifestación, prácticamente en la tarima, desde donde se pronunciaron los discursos, lo cual no corresponde a las versiones que se recogieron de los testimonios, ni del video que sirve de prueba. En efecto, en la ponencia se dice lo siguiente:

259. A juicio de la Sala la respuesta a la anterior cuestión es afirmativa, porque de la señalada afirmación el demandado en un evento que tenía como objetivo central dar a apertura a la aspiración electoral del señor Cujia Mendoza, le dio las gracias a todos aquellos que querían contribuir a que fuera elegido burgomaestre, (...) palabras que estuvieron precedidas de su presencia en la mencionada actividad, en la que a la vista de un número significativo de personas compartió tarima y caminó al lado del candidato del Partido Liberal, como lo revelan las demás fotos y videos, de manera tal que con la referida alocución el señor Nemesio Raúl Roys Garzón, en su condición de candidato a la gobernación de La Guajira, ante la ciudadanía que lo escuchó terminó alineándose con el propósito de quienes acudieron a dicha actividad para respaldar la candidatura del señor Cujia Mendoza.





Así entonces, la idea que refleja este párrafo es que el mencionado candidato en el acto público de apertura, pronunció la mencionada frase, cuando, según el video que se allegó como prueba, se advierte que se pronunció por fuera del acto público, por fuera de tarima, en un lugar distinto, al parecer a un lado del escenario, como se puede constatar en el video. Así mismo, este video no fue subido por el demandado Nemesio Raúl Roys Garzón, ni el candidato Cujia Mendoza, sino en la cuenta de Facebook del señor Roger Enrique Martínez Vanegas, el día 8 de agosto de 2019, una persona totalmente distinta, que son circunstancias que deben tenerse en cuenta para ubicar la verdadera teleología de dicho pronunciamiento. Si a estos elementos, le sumamos la versión rendida por el señor Cujia Mendoza, como del propio gobernador, los cuales, son claros y contestes en afirmar el propósito de la presencia del entonces candidato a la gobernación en dicho evento, la contundencia con la cual se califica la frase pronunciada, entra en un terreno de la duda razonable, que aconseja que no prospere la nulidad impetrada.

Para que ese examen de conjunto sea eficiente, debe formarse, un cuadro esquemático de los diversos elementos de prueba, clasificándolos de la manera más lógica, relacionándolos entre sí, debido a sus conexiones más o menos estrechas, comparando los elementos de cargo con los de descargo respecto de cada hecho, a fin de comprobar si los unos neutralizan a los otros o cuáles prevalecen, de manera que al final se tenga un conjunto sintético, coherente y concluyente; todo eso antes de sacar conclusiones de ellos, de acuerdo con la gran regla cartesiana de proceder objetivamente, sin ideas preconcebidas.

2. Suscripción del “Pacto de transformación por Riohacha”, junto con el candidato a la alcaldía de Riohacha, Euclides Manuel Redondo, el cual fue firmado el 24 de agosto de 2019

En relación con esta declaración conjunta, tampoco estimo que se trató de un respaldo directo, puntual y concreto al candidato a la alcaldía de Riohacha, Euclides Manuel Redondo, pues, como puede examinarse, en su texto, no hay ninguna expresión de apoyo personal, subjetivo, individual, en favor de dicha candidatura, sino una coincidencia programática que tiene por finalidad concretar en el futuro, si llegaren a ser elegidos, varias iniciativas de gobierno, para promover el desarrollo y el progreso de la ciudad. Se dice en la ponencia:

“los señores Redondo y Roys Garzón le dieron a conocer a los habitantes de la referida ciudad una propuesta unívoca de trabajo, esto es, se presentaron como alternativa en bloque para el mejoramiento de la capital de departamento, buscando de esta forma conseguir votos para ambas candidaturas, no sólo para una de ellas”.

Esta aseveración no solo resulta equivocada, sino que convierte un “acuerdo programático”, cuyo propósito es expresar la coincidencia con una agenda de gobierno, materializada en acciones dirigidas al bien común y al interés general de la comunidad, en un instrumento irregular, cuando lo que siempre se ha censurado, es ese apoyo individual y egoísta basado en acuerdos puramente





burocráticos o clientelistas, que suelen otorgar los candidatos, lo cual envilece y desnaturaliza la actividad de los partidos y movimientos políticos, en detrimento de la democracia. Así entonces, recibir un respaldo político, cuando existe identidad con el programa de quien brinda dicho respaldo, no puede ser objeto de reproche, ni mucho menos constitutivo de doble militancia política, pues, es desconocer que, en la contienda política, la lucha por las ideas son las que deben primar sobre los intereses personales.

Ahora bien, visto este asunto desde la óptica de la praxis política, lo mínimo que aspira un candidato a la alcaldía que ofrece un respaldo a un candidato a la gobernación, sobre la base de un apoyo programático, es que el futuro burgomaestre cumpla lo acordado, incorporando las distintas iniciativas en su plan de desarrollo, lo cual, bien puede hacerse bajo una promesa verbal de que así se hará en el futuro, o con la suscripción de un documento por ambos, que fue lo que aconteció en el presente caso. De ahí que, la firma del documento programático, denominado *“Pacto por la transformación de Riohacha”*, no puede interpretarse como un respaldo personal del señor Nemesio Raúl Roys, al señor Euclides Manuel Redondo, sino como una coincidencia sobre un conjunto de acciones gubernamentales en favor del progreso social y el desarrollo del municipio, que trasciende toda individualidad y el interés de los candidatos.

En efecto, nótese que el acuerdo programático, denominado *“Pacto por la transformación de Riohacha”*, se refiere a lo siguiente: i) buscar soluciones al tratamiento de las aguas residuales del municipio del Municipio de Riohacha, ii) propender por el mejoramiento de la malla vial de dicho municipio iii) fomentar el sector agropecuario y pesquero iv) resolver el problema del alcantarillado pluvial del municipio, v) trabajar por el progreso económico y social de sus habitantes, entre otros aspectos, lo cual trasciende toda dimensión personal y se proyecta sobre el bien común de quienes residen en dicha municipalidad. En este orden, todo el discurso sobre el voto programático, nada tiene que ver con la conclusión a la que se arribó en esta providencia, cual es, que se configuró la doble militancia y que, por tanto, debe procederse a anular la elección. Se insiste en que la firma del documento *“Pacto por la transformación de Riohacha”* no contiene ninguna expresión de respaldo personal, directo y específico al candidato a Euclides Manuel Redondo y, más bien, se estructuró como una forma de honrar la palabra y asegurar que, las ideas del candidato a la alcaldía no serían burladas, en tanto, tendrían cabida en el programa de gobierno del futuro gobernador²⁰³.

Tampoco comparto, la apreciación de que la única posibilidad de entender que no hay doble militancia, es que el acuerdo programático ha debido suscribirse con todos los candidatos a la alcaldía, pues ello anularía el pluralismo político, sobre el cual, se edifica nuestra democracia (Art. 1º de la CP). Por lo tanto, lo que la ponencia descalifica, al referirse a dicho pacto, en tanto, *“da cuenta de la construcción conjunta de propuestas para convencer al electorado, que fueron diseñadas y presentadas de manera mancomunada”* a mi modo de ver, nada tiene

²⁰³ En efecto, en la ponencia se dice: *“En este aspecto se insiste, no se desconoce el apoyo que le brindó el señor Euclides Manuel Redondo Peralta a la aspiración electoral al señor Nemesio Raúl Roys Garzón, ni que resultara lógico que éste estuviera agradecido por tal respaldo”*.





que ver con transfuguismo político, pues, por el contrario, es la expresión más seria de los candidatos en el actuar político, de cara a la necesidad de asumir compromisos de gobierno en beneficio de la ciudad y no en beneficio propio.

Por lo tanto, como la conducta prohibida, en materia de doble militancia, consiste en apoyar candidatos distintos a los de su partido o movimiento político al cual se encuentra afiliado y no en recibir apoyos, como tantas veces, se ha indicado en la jurisprudencia, estimo que, en el presente caso, no se configura la causal endilgada, por los dos eventos que se reseñan, conforme a las razones que me he permitido exponer.

Dejo en estos términos consignado mi disenso.

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”.

