



Demandante: Jhan Carlos Amaya Callejas
Demandado: Andrés Rogerio Ayala Rojas
Rad: 68001-23-33-000-2020-00064-01

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de enero de dos mil veintidós (2022)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 68001-23-33-000-2020-00064-01
Demandante: JHAN CARLOS AMAYA CALLEJAS
Demandado: ACTO DE ELECCIÓN DE ANDRÉS ROGERIO AYALA ROJAS COMO CONCEJAL DEL MUNICIPIO DE PIEDECUESTA

Temas: Doble militancia – Prueba del apoyo a otra campaña

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la apoderada del demandante Jhan Carlos Amaya Callejas, contra la sentencia del 15 de octubre de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, en la que se negaron las pretensiones de anulación del acto mediante el cual se declaró la elección del señor Andrés Rogerio Ayala Rojas como concejal del Municipio de Piedecuesta, Santander, para el periodo 2020-2023 por el Partido Alianza Social Independiente - ASI¹.

Lo anterior, con base en los siguientes

I. ANTECEDENTES

1. Pretensión

El ciudadano Jhan Carlos Amaya Callejas, por conducto de apoderada, el 9 de diciembre de 2019 presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral contra la elección del señor Andrés Rogerio Ayala Rojas como concejal del municipio de Piedecuesta, Santander, para el periodo 2020-2023, por el partido Alianza Social Independiente – ASI, contenida en el Formulario E 26 proferido el 31 de octubre de 2019 por la Comisión Escrutadora Municipal de Piedecuesta.

¹ Contenido en el formulario E-26 del 31 de octubre de 2019.



Demandante: Jhan Carlos Amaya Callejas
Demandado: Andrés Rogerio Ayala Rojas
Rad: 68001-23-33-000-2020-00064-01

En la demanda se elevaron las siguientes pretensiones:

“Primera. Se declare la NULIDAD parcial del formato E-26 por medio del cual la Comisión Escrutadora del Municipio de Piedecuesta, Santander, de data 31 de octubre de 2019 mediante la cual declaro (sic) la elección de ANDRÉS ROGERIO AYALA ROJAS al concejo (sic) del municipio de Piedecuesta, por haber incurrido en doble militancia.

Tercero. (sic) Se declare la NULIDAD de la elección de ANDRÉS ROGERIO AYALA ROJAS como concejal para el periodo constitucional 2020-2023, por la circunscripción territorial de Piedecuesta, contenida en el formato E-26 del 31 de octubre de 2019, proferida por los miembros de La Comisión Escrutadora del municipio de Piedecuesta. Junto (sic) con los actos administrativos electorales que decretaron la elección del señor ANDRÉS ROGERIO AYALA ROJAS.

2. Hechos²

El demandante señaló que se presentó como candidato del Partido Alianza Social Independiente (ASI) al Concejo de Piedecuesta, Santander, para las elecciones que tuvieron lugar el 27 de octubre de 2019.

Manifestó que el señor Andrés Rogerio Ayala Rojas también aspiró por el Partido ASI a la misma Corporación Pública.

Sostuvo que el Partido ASI, en un inicio, optó por inscribir a la señora Leidy Viviana Díaz Tibaduiza como candidata para la alcaldía del municipio de Piedecuesta.

Agregó que, sin embargo, el señor Andrés Rogerio Ayala Rojas apoyó abiertamente la aspiración de otro candidato, el señor Jorge Armando Navas Granados³, a la alcaldía del referido municipio.

Mencionó que el 27 de julio de 2019 la señora Leidy Viviana Díaz Tibaduiza renunció a su candidatura a la alcaldía de Piedecuesta.

Advirtió que, según registros fotográficos que figuran en la red social Facebook, aportados con la demanda, el señor Andrés Rogerio Ayala Rojas estuvo en una reunión con el candidato a la alcaldía Jorge Armando Navas Granados.

Sostuvo que desde el momento en que el Partido ASI inscribió su propia aspirante a la alcaldía de Piedecuesta, era deber de sus candidatos y militantes apoyar esa aspiración, como es el caso del señor Andrés Rogerio

² Se compilan de la demanda y su reforma.

³ Avalado por la coalición “Piedecuesta la Fuerza del Progreso”, de la cual no hacía parte el Partido ASI.



Demandante: Jhan Carlos Amaya Callejas
Demandado: Andrés Rogerio Ayala Rojas
Rad: 68001-23-33-000-2020-00064-01

Ayala Rojas, quien es militante del Partido ASI de conformidad con sus estatutos y, por lo tanto, tenía prohibido apoyar a actividades de campaña por candidatos de otros partidos o movimientos políticos.

Afirmó que el señor Andrés Rogerio Ayala Rojas incurrió en doble militancia, debido a que apoyó a un candidato diferente al del partido que lo avaló como aspirante al Concejo de Piedecuesta.

3. Normas violadas y concepto de violación

El demandante se refirió al marco legal del medio de control de nulidad electoral previsto en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, y a las causales de nulidad de que tratan los artículos 137 y 275 *Ibidem*, y en el artículo 40 de la Constitución Política.

Luego destacó la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁴ y de la Sección Quinta del Consejo de Estado⁵ sobre las generalidades del medio de control en mención.

Indicó que la prohibición de doble militancia se instituyó en el numeral 8° del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, y en el inciso segundo del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011.

Reiteró que el concejal electo Andrés Rogerio Ayala Rojas incurrió en doble militancia durante el certamen electoral de 2019, toda vez que apoyó al candidato Jorge Armando Navas Granados a la alcaldía de Piedecuesta, pese a que su partido inscribió a la señora Leidy Viviana Díaz Tibaduiza para el mismo cargo.

Agregó que ello se observa en los registros fotográficos publicados en la red social Facebook, donde se observa que apoyó al candidato Jorge Armando Navas Granados, quien no estaba avalado por el Partido ASI.

Advirtió que la doble militancia bajo censura se configuró en los términos de la sentencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado del 16 de marzo de 2017⁶, y bajo las causales de nulidad previstas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

4. Actuación procesal en la primera instancia

Por auto del 11 de febrero de 2020, el Tribunal Administrativo de Santander admitió la demanda, y ordenó notificar personalmente al demandado, a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Ministerio Público.

⁴ Sentencias C-287 de 2017 y SU-050 de 2018.

⁵ Exp: 11001-03-26-000-2017-00087-00. Sentencia del 26 de septiembre de 2017.

⁶ Exp: 13001-23-33-000-2019-00112-01. M.P: Rocío Araújo Oñate.



Demandante: Jhan Carlos Amaya Callejas
Demandado: Andrés Rogerio Ayala Rojas
Rad: 68001-23-33-000-2020-00064-01

A través de proveído del 18 de febrero de 2020, se admitió la reforma de la demanda.

En auto del 29 de julio de 2020 se resolvieron las excepciones propuestas, se fijó el litigio y se decretaron las pruebas documentales aportadas por las partes, testimoniales e interrogatorio de parte.

La excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Registraduría Nacional del Estado Civil se declaró probada.

Respecto de las excepciones propuestas por el demandado, se dispuso resolverlas en la sentencia por tratarse de argumentos de defensa.

Mediante providencia del 27 de agosto de 2020 fue resuelto un recurso de reposición interpuesto por la parte actora contra el decreto de pruebas del auto anterior, en el sentido de no reponerlo.

En el proveído del 17 de febrero de 2021 se fijó fecha para diligencia de interrogatorio de parte y testimonios.

Por auto del 14 de abril de 2021 se resolvió una solicitud de nulidad presentada por el Ministerio Público y coadyuvada por la parte actora, por la indebida citación a las partes para la diligencia de testimonios e interrogatorio de parte. El *a quo* resolvió negar la nulidad deprecada.

A través de auto del 18 de mayo de 2021 fue resuelto el recurso de reposición interpuesto contra la providencia anterior, desestimando el argumento del recurrente.

Mediante proveído del 2 de junio de 2021 se dispuso rehacer el trámite de notificación del auto del 18 de mayo de 2021.

El 21 de julio de 2021 el Tribunal Administrativo de Santander dictó sentencia de primera instancia.

No obstante, a través de auto del 24 de agosto de 2021 se dejó sin efectos todo lo actuado a partir del auto del 17 de febrero de 2021, que fijó fecha para audiencia de pruebas, y dispuso señalar nueva fecha para el efecto.

Dicha providencia se dictó en cumplimiento de la sentencia de tutela del 23 de julio de 2021, proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado⁷.

⁷ Exp: 11001-03-15-000-2021-02921-00. La acción de tutela se promovió por la parte demandante de este asunto, toda vez que no se le citó en debida forma a la audiencia de pruebas y, por ello, no tuvo la oportunidad de interrogar a los testigos. La autoridad judicial concedió el amparo y, en consecuencia, dispuso: “SEGUNDO: DEJAR SIN EFECTOS las actuaciones realizadas dentro del proceso de nulidad electoral con radicado No. 68001-23-33-



Demandante: Jhan Carlos Amaya Callejas
Demandado: Andrés Rogerio Ayala Rojas
Rad: 68001-23-33-000-2020-00064-01

Por auto del 9 de septiembre de 2021 fue resuelta una solicitud de saneamiento procesal y el recurso de reposición que presentó la parte demandante contra la providencia anterior, en el sentido de no acceder a aquella y no reponer esta última.

La audiencia de pruebas tuvo lugar el día 14 de septiembre de 2021, en la que se recibieron testimonios y el interrogatorio de parte.

5. Contestaciones de la demanda

5.1. Registraduría Nacional del Estado Civil

Por conducto de apoderado, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, fundada en que los hechos de la demanda no guardan relación con las facultades que la ley asignó a la entidad.

Explicó que dentro del proceso electoral los delegados de la entidad actúan como secretarios en los escrutinios realizados por las diferentes Comisiones Escrutadoras y los Delegados de la Consejo Nacional Electoral cuyas funciones se encuentran contenidas en los artículos 163, 182 y 185 del Código Electoral y, de las cuales puede advertirse que no tiene injerencia alguna en el cómputo de votos ni en la decisión de declaratoria de elección.

Agregó que sólo tiene competencia para organizar las elecciones y los diferentes mecanismos de participación ciudadana y, en cuanto a la inscripción de candidatos, se encarga de revisar los documentos necesarios para su trámite y garantizar el derecho de postulación, por lo que, no le corresponde pronunciarse sobre posibles inhabilidades de los candidatos.

5.2. El demandado Andrés Rogerio Ayala Rojas

Por conducto de apoderado, manifestó que la entonces candidata a la alcaldía de Piedecuesta por el Partido ASI, Leidy Viviana Díaz Tibaduiza, presentó renuncia a su aspiración el día 26 de julio de 2019, esto es, previo al inicio formal de la campaña.

Precisó que antes de la renuncia el Partido ASI, a través de su secretario general, ya había informado a sus candidatos la intención de la señora Díaz Tibaduiza de renunciar a su candidatura, por lo que no es cierto que al inicio de la campaña dicha colectividad tuviera candidato propio a la alcaldía, pues según el calendario electoral (Resolución 14778 de 2018 de la Registraduría

000-2020-00064-00, adelantado ante el Tribunal Administrativo de Santander, a partir del auto del 17 de febrero de 2021, inclusive, y ORDENAR que dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación de esta providencia se cite a la audiencia de pruebas y se rehagan las notificaciones y todas las actuaciones respectivas, salvaguardando las garantías superiores de los sujetos procesales, según las consideraciones aquí realizadas.”



Demandante: Jhan Carlos Amaya Callejas
Demandado: Andrés Rogerio Ayala Rojas
Rad: 68001-23-33-000-2020-00064-01

Nacional del Estado Civil), el periodo de campaña comprendió el lapso entre el 27 de julio y el 27 de octubre de 2019.

Explicó que, en consecuencia, mientras se mantuvo la candidatura de Díaz Tibaduiza, no existió apoyo a otra candidatura, menos aún en favor de Jorge Navas, ya que este no era candidato para algún cargo en ese momento.

Advirtió que no existen pruebas de los hechos que aseveró el demandante, es decir, no hay pronunciamientos, actos positivos, concretos y reiterados cuyo objetivo fuera apoyar otra candidatura.

Destacó que el día 2 de agosto de 2019 el Partido ASI decidió suscribir el acuerdo de adhesión a la campaña de Jorge Armando Navas Granados, quien el 27 de julio de 2019 inscribió su candidatura a la alcaldía de Piedecuesta, por la coalición “*Piedecuesta la Fuerza del Progreso*”.

Indicó que, de este modo, el apoyo de adhesión se presentó con posterioridad a la renuncia de la candidata Leidy Viviana Díaz Tibaduiza, y que el señor Jorge Navas no estaba inscrito para cargo de elección popular al momento en que la parte actora adujo el supuesto apoyo.

Frente a los registros fotográficos de la red social Facebook, advirtió que en ellos consta una reunión de amigos en la que presentó su candidatura y no la de algún otro aspirante político.

Precisó que no solicitó la asistencia de Jorge Navas a dicha reunión, y reiteró que, con todo, en ese momento no tenía aspiración electoral alguna.

Propuso las excepciones que denominó (i) ausencia de concepto de violación, fundada en que la parte actora se limitó a transcribir normas, sentencias y recuento de hechos supuestamente ilegales, sin precisar cómo se presentaron las irregularidades que alegó; (ii) inexistencia de los hechos, la cual sustentó en que la parte demandante refirió un apoyo a otra candidatura, sin manifestar los actos y expresiones de campaña que derivaron en el supuesto apoyo; e (iii) inexistencia de la causal de nulidad electoral, la cual sustentó en las imprecisiones argumentativas ya expuestas⁸.

6. Fijación del litigio

Por auto del 29 de julio de 2020 el *a quo* fijó el litigio en los siguientes términos:

“De conformidad con el numeral 7° del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, con base en los cargos formulados oportunamente dentro del proceso, el Despacho se circunscribe a determinar si se encuentra acreditada la causal de nulidad electoral consagrada en el numeral 8° del artículo 275 del CPACA, esto es, si el demandado incurrió en doble militancia por apoyar a un candidato para la

⁸ Respecto de las excepciones propuestas por el demandado, por auto del 29 de julio de 2020 se dispuso resolverlas en la sentencia por tratarse de argumentos de defensa.



Demandante: Jhan Carlos Amaya Callejas
Demandado: Andrés Rogerio Ayala Rojas
Rad: 68001-23-33-000-2020-00064-01

Alcaldía del Municipio de Piedecuesta distinto al inscrito por su partido de arraigo político.”

7. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 15 de octubre de 2021 el Tribunal Administrativo de Santander negó las pretensiones de la demanda. Las consideraciones de la *quo* para proceder en el sentido indicado se sintetizan a continuación.

Destacó el marco legal de la prohibición de doble militancia con base en los artículos 107 Superior, 2° de la Ley 1475 de 2011 y 275 de la Ley 1437 de 2011.

Recalcó los elementos configurativos de la figura en mención, conforme a los lineamientos de la Sección Quinta del Consejo de Estado⁹, en cuanto al sujeto activo, la conducta prohibitiva, y el elemento temporal.

Sostuvo que, de acuerdo con el criterio de la referida Sala¹⁰, la estructuración de la doble militancia exige la ejecución de actos positivos y concretos de apoyo en favor de un candidato que pertenece a otro partido político, que no demanda de hechos repetitivos pues basta la ocurrencia de una manifestación de respaldo, y no se requiere que tenga incidencia en el resultado electoral.

Al descender al caso concreto, mencionó que se cumple el (i) elemento del sujeto activo que recae en el demandado Andrés Rogerio Rojas Ayala.

Añadió que, respecto de la conducta prohibida, se reprocha al demandado que el 20 de julio de 2019 celebró una reunión política para favorecer la campaña electoral de Jorge Armando Navas Granados para la alcaldía de Piedecuesta, pese a que su partido avaló a otra persona para ese cargo.

Expuso que se acreditó que la señora Leidy Viviana Díaz Tibaduiza se inscribió como candidata para la alcaldía de Piedecuesta, en las elecciones a celebrarse el 27 de octubre de 2019, y que fue avalada por el Partido ASI según la Resolución ALC del 5 de julio de 2019.

Adujo que de los registros fotográficos tomados de la red social Facebook, se aprecia un conglomerado de personas en diferentes escenarios, con publicidad electoral del demandado para el Concejo de Piedecuesta, en los que, en algunos casos, aparece el señor Jorge Navas; sin embargo, no es posible establecer con seguridad cuáles de las imágenes corresponden a la reunión en cuestión o su fecha de captura.

⁹ Sentencia del 29 de septiembre de 2016 Exp: 73001-23-33-000-2015-00806-01. M.P: Alberto Yepes Barreiro. Sentencia del 6 de octubre de 2016. Exp: 50001-23-33-000-2016-00077-01. M.P: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

¹⁰ Sentencia del 31 de octubre de 2018. Exp: 11001-03-28-000-2018-00031-00.M.P: Carlos Enrique Moreno Rubio.



Demandante: Jhan Carlos Amaya Callejas
Demandado: Andrés Rogerio Ayala Rojas
Rad: 68001-23-33-000-2020-00064-01

También se refirió a la captura de pantalla de una publicación presuntamente realizada por el demandado, el 20 de julio de 2019, en la que etiquetó al señor Jorge Armando Navas Granados con el siguiente mensaje: *“Sabemos que los grandes triunfos comienzan con pequeños pasos y hoy estamos dando uno de ellos, demostrando a una generación entera que la política y la decencia si pueden ir de la mano. ¡Gracias por ser parte de este proyecto! #AvancemosPorPiedecuesta. ASI04,”* acompañado de una imagen de dos personas y al fondo una aglomeración de personas.

Mencionó que, según lo probado, la señora Leidy Viviana Díaz Tibaduiza renunció a su aspiración el 26 de julio de 2019, la cual se aceptó el 31 siguiente.

A su turno, refirió que en el proceso se demostró que el señor Jorge Armando Navas Granados inscribió su candidatura a la alcaldía de Piedecuesta el 27 de julio de 2019, por la coalición *“Piedecuesta la Fuerza del Progreso”*, según certificación del 6 de marzo de 2020 expedida por la Registraduría Municipal de Piedecuesta.

Señaló que el Partido ASI suscribió un acuerdo de adhesión con el señor Jorge Armando Navas Granados para apoyar su candidatura a la Alcaldía de Piedecuesta, el 2 de agosto de 2019.

Posteriormente, expuso que el material fotográfico aportado por el demandante no tiene la entidad suficiente para demostrar la conducta de doble militancia atribuida al demandado, además que no se allegaron los soportes que den cuenta de la celebración de la reunión del 20 de julio de 2019, para favorecer la campaña del señor Jorge Armando Navas Granados para la alcaldía de Piedecuesta.

En cuanto al mensaje publicado en la plataforma Facebook el día 20 de julio de 2019 en donde etiqueta al ciudadano Jorge Navas, aclaró que dicha publicación no configura un acto positivo y concreto de apoyo a la aspiración política de éste por cuanto no hace manifestaciones abiertas de acompañamiento de Andrés Rogerio Ayala Rojas hacia otro candidato.

Agregó que los testimonios rendidos por los señores Vladimir Ayala Rojas y Edwin Fernando Gómez Roperio desvirtúan cualquier apoyo del demandado hacia otro candidato en los comicios electorales del año 2019 sin el aval del partido, al afirmar que en la reunión celebrada el 20 de julio de 2019 sólo existió publicidad por la aspiración política del demandado Andrés Rogerio Ayala Rojas, sin claridad de las razones o la persona que invitó al evento al señor Jorge Armando Navas Granados, quien sólo extendió un saludo pero no intervino en momento alguno en el acto político, máxime cuando para dicha época no contaba con la condición de candidato para la alcaldía de Piedecuesta.



Demandante: Jhan Carlos Amaya Callejas
Demandado: Andrés Rogerio Ayala Rojas
Rad: 68001-23-33-000-2020-00064-01

Añadió que, en igual sentido, el interrogatorio de parte del demandado acreditó que la actividad política cuestionada por el demandante tenía por finalidad comunicar a sus amigos y familiares su candidatura como concejal del municipio de Piedecuesta con instalación de pancartas alusivas a su campaña electoral en donde hizo presencia el señor Jorge Navas Granados, pero no con fines políticos.

Indicó que tampoco se demostró que el demandado participara en el evento de inscripción del señor Jorge Armando Navas Granados para la Alcaldía de Piedecuesta, que se llevó a cabo el día 27 de julio de 2019, pues todas las declaraciones rendidas en el proceso responden de manera negativa o dubitativa frente a tal cuestionamiento formulado por el apoderado de la parte demandante; adicionalmente, no existen otros elementos probatorios aportados en la oportunidad procesal que indiquen lo contrario.

Señaló que el demandado apoyó la candidatura del señor Navas Granados a la Alcaldía de Piedecuesta, sin embargo, ello ocurrió con posterioridad a la celebración del acuerdo de adhesión entre el Partido ASI y la coalición del referido candidato, conducta que no representa irregularidad alguna que encuadre en doble militancia.

En cuanto al elemento temporal, de acuerdo con el cual la doble militancia solo se configura con actos positivos en época de campaña electoral, que comprende desde la inscripción de la candidatura hasta el día de las elecciones, advirtió que este no se cumplió toda vez que para el 20 de julio de 2019 el señor Jorge Armando Navas Granados aún no tenía la calidad de candidato para la Alcaldía de Piedecuesta, por lo que no se puede sostener apoyo a otro candidato.

Reiteró que la inscripción de Navas Granados tuvo lugar el 27 de julio de 2019, lapso a partir del cual no se acreditó la comisión de la conducta que se reprocha.

8. El recurso de apelación

Inconforme con la decisión adoptada, la parte demandante interpuso oportunamente recurso de apelación, bajo los siguientes reparos:

Manifestó que, según el *a quo*, se aportaron fotografías en blanco y negro, lo que no es cierto ya que al momento de radicar la demanda la justicia aún estaba en presencialidad, por lo que tales registros se allegaron en color.

Advirtió que el Tribunal de primera instancia “*nos dejó sin material probatorio*” por cuanto no decretó los testimonios que solicitó con la demanda, su reforma y la contestación de las excepciones, empero, con el que obra en el proceso se demostraron los elementos estructurales de la doble militancia.



Demandante: Jhan Carlos Amaya Callejas
Demandado: Andrés Rogerio Ayala Rojas
Rad: 68001-23-33-000-2020-00064-01

Aseveró que el magistrado ponente se inclinó en favor de la parte demandada y, por ello, aplicó el Código General del Proceso como sustento para negar las pruebas solicitadas, bajo el argumento de que las mismas son procedentes para desvirtuar las excepciones previas, pese a que la norma no hizo tal distinción.

Refirió que el magistrado sustanciador no permitió el interrogatorio a los testigos, debido a la indebida notificación de las citaciones a la parte actora y al Ministerio Público.

Expuso que el demandado pretende crear confusión con su contestación, pues de manera tácita aceptó que apoyó al señor Jorge Navas en su candidatura a la Alcaldía de Piedecuesta.

Sostuvo que las aspiraciones a los comicios de las elecciones del 27 de octubre de 2019 comenzaron cuatro meses antes, según el artículo 30 de la Ley 1475 de 2011.

Al respecto, expuso que la señora Leidy Viviana Díaz Tibaduiza inscribió su candidatura a la alcaldía por el Partido Así el 5 de julio de 2019, y presentó renuncia a la misma el 2 de agosto de 2019.

Mencionó que entre esas fechas era obligación de los militantes y candidatos del Partido ASI apoyar a su candidata a la alcaldía, y que el señor Jorge Armando Navas Granados estaba en campaña para ese cargo meses antes de julio de 2019, pues atendiendo a la sana crítica y la lógica, es normal que algunos aspirantes realicen actos de proselitismo político antes de su inscripción.

Aseveró que está probado que el 20 de julio de 2019 el demandado realizó una reunión política abierta a la que invitó al señor Jorge Navas, según se puede verificar con las fotografías aportadas, situación que también corroboraron los testigos y el demandado en su interrogatorio de parte.

Adujo que de dichos registros se aprecia al demandado y al señor Jorge Armando Navas Granados, en su calidad de candidato a la alcaldía de Piedecuesta, en una reunión política de apoyo.

Arguyó que el demandado, en una publicación del 20 de julio de 2019, etiquetó al señor Jorge Armando Navas Granados, con el fin de demostrar el apoyo abierto y público de su candidatura a la Alcaldía de Piedecuesta.

Negó que el referido señor no estuviera inscrito como aspirante a la Alcaldía de Piedecuesta, debido a que el apoyo de la campaña política del día 20 de julio de 2019 se enmarca en lo previsto en el artículo 34 de la Ley 1475 de 2011.



Demandante: Jhan Carlos Amaya Callejas
Demandado: Andrés Rogerio Ayala Rojas
Rad: 68001-23-33-000-2020-00064-01

Manifestó que de los testimonios practicados en el proceso se puede concluir que los declarantes asistieron el día 20 de julio de 2019 a una reunión política convocada por el demandado.

Concluyó que el señor Andrés Rogerio Ayala Rojas incurrió en doble militancia, al apoyar la candidatura del señor Jorge Navas a la Alcaldía de Piedecuesta, pese a ser el candidato de otro partido, según se acreditó con las fotografías de la reunión del 20 de julio de 2019, y el acto de acompañamiento del 27 siguiente.

9. Actuación procesal en segunda instancia

Mediante auto del 18 de noviembre de 2021, el magistrado ponente de la Sección Quinta del Consejo de Estado: **(i)** admitió el recurso; y ordenó **(ii)** a la Secretaría de la Sección que lo pusiera a disposición de la parte demandada por el término de 3 días; **(iii)** vencido el plazo anterior, permaneciera el expediente en secretaría por otros 3 días para que las partes presentaran alegatos de conclusión, **(iv)** poner el expediente a disposición del Ministerio Público con el fin de que rindiera concepto dentro de los 5 días, y **(v)** negó la solicitud de pruebas testimoniales en segunda instancia, dada la inconducencia e inutilidad de algunas, y la falta de señalamiento del objeto de otras.

Entre el 25 y el 29 de noviembre de 2021 se fijó el traslado del recurso de apelación.

El traslado para alegar de conclusión se fijó entre el 30 de noviembre y el 2 de diciembre de 2021.

A su turno, el traslado al Ministerio Público tuvo lugar entre los días 3 y 10 de diciembre de 2021.

10. Alegatos de conclusión en segunda instancia

10.1. Parte demandante

Reiteró el fundamento de la apelación.

10.2. El demandado Andrés Rogerio Ayala Rojas

Indicó que, de las pruebas incorporadas, la testimonial y del interrogatorio de parte, se concluye que si bien ocurrió la reunión a la que hizo mención el demandante, la misma se realizó antes de que saliera el calendario electoral, esto es, tuvo lugar por fuera del límite temporal para considerarlo como presunta inhabilidad en modalidad de apoyo según lo preceptuado en el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011. Agregó que, además, el señor Jorge Armando Navas no hizo uso de la palabra en la susodicha reunión y ni siquiera



Demandante: Jhan Carlos Amaya Callejas
Demandado: Andrés Rogerio Ayala Rojas
Rad: 68001-23-33-000-2020-00064-01

había pancartas de él, toda vez que su candidatura e inscripción a la alcaldía municipal de Piedecuesta se hizo posteriormente el día 27 de julio de 2019.

Agregó que de las imágenes aportadas por el demandante, se puede analizar que allí solo se presentaba su candidatura al concejo y no la de algún otro candidato. Resaltó que dicha reunión tenía como finalidad exponer ideas, así como compartir y escuchar a la comunidad y que nunca hubo presentación de campaña, expresión de apoyo o invitación a votar por algún otro candidato a la Alcaldía de Piedecuesta u otra corporación.

Destacó que para la fecha de la referida reunión, el señor Jorge Navas no era candidato a cargo alguno, ni estaba inscrito para tal fin.

Señaló que la campaña electoral inició el día 27 de julio de 2019, tal y como lo establece la Resolución 14778 del 2018 de la Registraduría Nacional del Estado Civil, según la cual el período de campaña iniciaba en la referida fecha hasta el 27 de octubre de 2019, es decir, tres meses antes de las elecciones.

Mencionó que, de acuerdo con ello, no se cumplió elemento temporal, comoquiera que el supuesto apoyo no tuvo lugar dentro de esas fechas, pues el demandante se refirió a una reunión del 20 de julio de 2019.

Advirtió que el Partido ASI suscribió un acuerdo de adhesión a la campaña del señor Navas Granados a la Alcaldía de Piedecuesta, el día 2 de agosto de 2019.

10.3. Otros sujetos procesales.

Los demás sujetos procesales guardaron silencio.

11. Concepto del Ministerio Público

La procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado rindió concepto en los siguientes términos:

Destacó las pruebas que se aportaron al expediente y posteriormente, expuso que para la fecha en que se celebró la reunión a la que se refiere el demandante, el ciudadano Jorge Armando Navas Granados no se encontraba inscrito como candidato a la Alcaldía de Piedecuesta, y que fue hasta el 2 de agosto que el Partido ASI, luego de la renuncia de su candidata, celebró acuerdo de adhesión a la campaña de aquel.

Destacó que, aunque la autenticidad de las fotografías aportadas no fue desvirtuada, estas por sí solas no determinan el apoyo del señor Andrés Rogerio Ayala Rojas al señor Jorge Armando Navas Granados.

Mencionó que tales registros deben analizarse en conjunto con los demás



Demandante: Jhan Carlos Amaya Callejas
Demandado: Andrés Rogerio Ayala Rojas
Rad: 68001-23-33-000-2020-00064-01

medios de prueba, para lo cual se refirió a los testimonios y el interrogatorio de parte practicados en el proceso, que dieron cuenta que en la reunión del 20 de julio de 2019 no hubo apoyo al señor Jorge Armando Navas Granados a la alcaldía de Piedecuesta.

Indicó que el hecho de asistir o de coincidir en una reunión en el marco de una campaña, no es plena prueba para demostrar la doble militancia.

Agregó que, por lo anterior, los medios de prueba no acreditaron la doble militancia del demandado, por cuanto no permiten demostrar un acto positivo, concreto y expreso de apoyo a un candidato de otro partido político.

Concluyó que se debe confirmar la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sección Quinta del Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 15 de octubre de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, de conformidad con lo establecido en los artículos 150 y 152 numeral 8° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹¹.

2. Problema jurídico

Corresponde a esta Sección resolver, en los precisos términos expuestos en el recurso de apelación, si hay lugar a confirmar, revocar o modificar la sentencia del 15 de octubre de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, en la que negó las pretensiones de nulidad del acto de elección del señor Andrés Rogerio Ayala Rojas al Concejo del Municipio de Piedecuesta, Santander, para el periodo 2020-2023 por el partido Alianza Social Independiente - ASI.

Para el efecto, la Sala determinará si las pruebas aportadas y practicadas en el proceso acreditan que el demandado incurrió en la prohibición de doble militancia.

¹¹ A partir de la expedición de la Ley 2080 de 2021 se modificaron las competencias de los juzgados, tribunales administrativos y del Consejo de Estado. No obstante, al tenor del artículo 86, ***“las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esta ley.”*** En atención a que la demanda se presentó el 9 de diciembre de 2019, se aplica la norma de competencia vigente en ese entonces.



Demandante: Jhan Carlos Amaya Callejas
Demandado: Andrés Rogerio Ayala Rojas
Rad: 68001-23-33-000-2020-00064-01

3. El acto demandado

Se pretende la nulidad del acto de elección plasmado en el Formulario E-26 CON, emitido el 27 de octubre de 2019 por la Comisión Escrutadora Municipal de Piedecuesta, Santander, mediante el cual se declaró la elección del señor Andrés Rogerio Ayala Rojas (ASI) como concejal del referido ente territorial, para el periodo 2020-2023, por el Partido Alianza Social Independiente ASI.

En primera instancia se negó la nulidad del referido acto de elección, en atención a que no se demostró que el actor haya llevado a cabo actos positivos y concretos de apoyo a la candidatura del señor Jorge Armando Navas a la Alcaldía de Piedecuesta.

La apelación plantea como motivos de inconformidad, básicamente, que con las pruebas aportadas se demostró la doble militancia del demandado.

4. De la prohibición de la doble militancia

La prohibición de doble militancia fue establecida en el artículo 107 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009, el cual señaló lo siguiente: "*En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica*". En sus incisos finales, la norma también señaló que "*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*".

El mandato de esta preceptiva incluida en la Carta Política debe entenderse en concordancia con la regulación contenida en la Ley Estatutaria 1475 de 2011, por la cual fueron adoptadas las reglas de la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y de los procesos electorales, cuyo artículo 2º dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO 2. PROHIBICIÓN DE DOBLE MILITANCIA. *En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político. La militancia o pertenencia a un partido o movimiento político, se establecerá con la inscripción que haga el ciudadano ante la respectiva organización política, según el sistema de identificación y registro que se adopte para tal efecto el cual deberá establecerse conforme a las leyes existentes en materia de protección de datos.*

Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados. Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la



Demandante: Jhan Carlos Amaya Callejas
Demandado: Andrés Rogerio Ayala Rojas
Rad: 68001-23-33-000-2020-00064-01

investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.

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

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

Posteriormente, la Ley 1437 de 2011, por medio de la cual fue expedido el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, indicó en el artículo 275 lo siguiente:

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

[...]

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

De manera que, la prohibición de pertenencia simultánea a más de una organización política, es decir, la doble militancia, se introdujo en el sistema político colombiano con el fin de fortalecer a los partidos y movimientos políticos y crear un régimen en donde se proscribiera y sancionara el transfuguismo político.

Se trata así de un instituto que resulta ser el producto de la tensión que se presenta entre la libertad concedida a los ciudadanos para fundar, estructurar y hacer parte de organizaciones políticas¹² y el principio de democracia representativa que exige de éstos¹³ una coherencia en su actuar para el fortalecimiento de los partidos y movimientos a la base del republicanismo colombiano¹⁴.

¹² Art. 40.3 C.P.

¹³ De la ciudadanía en general.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-490 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, en la que se define a la 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.”



Demandante: Jhan Carlos Amaya Callejas
 Demandado: Andrés Rogerio Ayala Rojas
 Rad: 68001-23-33-000-2020-00064-01

En ese sentido, la jurisprudencia de esta Sala de Sección¹⁵ ha reconocido, de forma pacífica, la existencia de 5 modalidades de doble militancia¹⁶, así:

Fundamento normativo y conducta prohibida	Sujeto de la prohibición	Derechos políticos que se limitan
<i>“En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.”</i> (Inciso 2º del artículo 107 de la Constitución Política)	Ciudadanos	La libertad de afiliación a los partidos políticos (Art. 107 C.P.)
<i>“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.”</i> (Inciso 5º del artículo 107 de la Constitución Política)	Quienes han participado en consultas partidistas e interpartidistas	El derecho al sufragio pasivo (Art. 40.1 C.P.)
<i>“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.”</i> (Inciso 12 del artículo 107 de la Constitución Política)	Miembros de una corporación pública	El derecho al sufragio pasivo y a la representación política (Art. 40.1 C.P.)
“Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados. Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.” (Inciso 2º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011)	Elegidos, candidatos y quienes ostentan cargos de dirección, gobierno, administración y control en los partidos y movimientos políticos	La libertad de tomar parte en elecciones (Art. 40.3 C.P.)
<i>“Los directivos de los partidos y movimientos políticos que aspiren ser</i>		

¹⁵ En ese sentido, pueden consultarse las siguientes providencias: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2014-00091-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia de 20 de noviembre de 2015; Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2014-00088-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

¹⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 63001-23-31-000-2011-00311-01. M.P. Mauricio Torres Cuervo. Sentencia de 1º de noviembre de 2012.



Demandante: Jhan Carlos Amaya Callejas
Demandado: Andrés Rogerio Ayala Rojas
Rad: 68001-23-33-000-2020-00064-01

<i>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)</i>	Directivos de partidos y movimientos políticos	Derecho al sufragio pasivo (Art. 40.1 C.P.) y libertad de hacer parte de organizaciones políticas (Art. 107 C.P.)
--	--	---

El incumplimiento de cualquiera de las situaciones descritas, de acuerdo con las condiciones en las que se encuentre el infractor, podrán dar lugar a sanciones reglamentarias y administrativas –v.gr. la revocatoria de la inscripción del candidato incurso en la prohibición¹⁷–, e incluso a la declaratoria de nulidad de la elección del funcionario democráticamente designado –como lo solicita el demandante en esta oportunidad–, tras la expedición de la Ley 1437 de 2011¹⁸, que puso punto final a las discusiones que sobre las consecuencias jurídicas de la doble militancia se presentaron con anterioridad a la vigencia del CPACA¹⁹.

4.1. De la doble militancia en la modalidad de apoyo

Comoquiera que la prohibición endilgada en este caso por el demandante, ahora recurrente, al señor Andrés Rogerio Ayala Rojas corresponde a la doble militancia en la modalidad de apoyo, resulta necesario detenerse en los elementos que la configuran²⁰:

Elemento subjetivo

El deber de abstención que se deriva de la prohibición de la doble militancia en su modalidad de apoyo cobija, además de quienes detentan cargos de dirección, gobierno, administración o control en los partidos y movimientos políticos, a los miembros de las organizaciones políticas que han sido elegidos o aspiran a serlo en cargos o corporaciones de elección popular.

Por lo anterior, la demostración de esta manifestación de doble militancia exige que el demandado ostente cualquiera de las calidades referidas.

Elemento objetivo

La conducta proscrita consiste en apoyar aspirantes inscritos por partidos y

¹⁷ Inciso final del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011.

¹⁸ Art. 275.8 del CPACA: “Tratándose de la elección por voto popular, el candidato incurra en doble militancia política”.

¹⁹ Sobre este punto, puede consultarse: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2006-00018-00(3982-3951). M.P. Darío Quiñones Pinilla. Sentencia de 23 de febrero de 2007.

²⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Radicación: 11001-03-28-000-2020-00016-00 (Acum.). M.P Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



Demandante: Jhan Carlos Amaya Callejas
Demandado: Andrés Rogerio Ayala Rojas
Rad: 68001-23-33-000-2020-00064-01

movimientos políticos que difieren de aquel al que pertenece el accionado.

Así, el concepto de apoyo ha sido caracterizado por esta Sala Electoral como *“...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.”*²¹

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

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:

*“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.**”*²² (Destacado por la Sala)

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:

“Lo que exige el texto de la norma es precisamente lo contrario: la ejecución de actos positivos de apoyo a un candidato diferente de aquel inscrito por el partido al cual pertenece el concejal demandado.

²¹ 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.

²² Rad. 11001-03-28-000-2018-00032-00.



Demandante: Jhan Carlos Amaya Callejas
Demandado: Andrés Rogerio Ayala Rojas
Rad: 68001-23-33-000-2020-00064-01

(...)

*“Entonces no resulta procedente extender sus alcances a otras situaciones no contempladas en la norma, diferentes de los actos de apoyo, **como la decisión de llevar a cabo actos políticos sin el acompañamiento del candidato del partido, en este caso a la alcaldía, como señaló el actor.**”²³ (Destacado por la Sala)*

En ese mismo sentido, ha pregonado que no pueden, en principio, considerarse como actos de apoyo ante la ausencia demostrativa del elemento teleológico de la noción, la impresión de volantes publicitarios respecto de los cuales se omitió probar su socialización y distribución para el fortalecimiento de la campaña política de un candidato afiliado a otro movimiento²⁴; las simples palabras de agradecimiento entre aspirantes políticos²⁵; así como la existencia de publicidad perteneciente a un aspirante avalado por otra organización, cuando los medios de convicción allegados no permiten aseverar que su presencia responde a la voluntad del accionado, como una manifestación de apoyo.

En consonancia, la Sección señaló en sentencia de 31 de enero de 2019, M.P. Rocío Araújo Oñate²⁶:

*“... de las imágenes aportadas, no se evidencian elementos que, por ejemplo permitan definir cuándo fueron realizadas las reuniones respectivas y, entre otras cosas, **si fue el demandado quien dispuso, autorizó, convino o consintió tales actividades proselitistas y menos que de ellas se derive el cuestionado apoyo.**” (Destacado por la Sala)*

Pero no solo estos aspectos²⁷ del respaldo proscrito han sido delimitados 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

²³ Rad. 2500-23-41-000-2015-02347-00.

²⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 52001-23-33-000-2015-00841-01. M.P. Alberto Yepes Barreiro. Sentencia de 24 de noviembre de 2016. “Ahora bien, aunque la Sala no desconoce la vocación de permanencia que tiene un volante publicitario de estas características, lo cierto es que el demandante no demostró que aquellos fueran socializados, distribuidos o publicitados después del 25 de septiembre de 2015 - fecha en la que el partido Opción Ciudadana decidió apoyar la candidatura del señor Cuarán Castro, pues la mera impresión de los mismos no acredita la conducta proscrita por el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011.” (Negrilla y subrayas fuera de texto)

²⁵ 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: “A diferencia de lo expuesto por la parte actora, subraya la Sala que el video que sustentó la tacha de falsedad permite establecer que las manifestaciones hechas por el demandado no están fuera de contexto en la prueba allegada con la demanda, **puesto que no son simples palabras de agradecimiento dirigidas al señor Acosta Acosta** sino expresiones concretas de respaldo a su candidatura por Bogotá.” (Negrilla y subrayas fuera de texto)

²⁶ Exp: 11001-03-28-000-2018-00008-00.

²⁷ La naturaleza del apoyo.



Demandante: Jhan Carlos Amaya Callejas
Demandado: Andrés Rogerio Ayala Rojas
Rad: 68001-23-33-000-2020-00064-01

campana política²⁸.

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.*”²⁹

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.”* (Destacado por la Sala)

Por último, la Sección resalta que, como se precisó en la 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.**”³⁰* (Destacado por la Sala)

Elemento temporal

Se ha destacado que, a pesar de que el inciso 2° del artículo 2° de la Ley 1475 de 2011, no hace referencia expresa al periodo o plazo en el que deben producirse los apoyos, una interpretación sistemática y con efecto útil de la

²⁸ 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.

²⁹ Ibidem.

³⁰ 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.



Demandante: Jhan Carlos Amaya Callejas
Demandado: Andrés Rogerio Ayala Rojas
Rad: 68001-23-33-000-2020-00064-01

norma conlleva aceptar que la materialización de la asistencia indebida debe suceder en el contexto de la campaña política, toda vez que “...*solo durante ese lapso se puede hablar de candidatos en el sentido estricto de la palabra*”³¹; término que se extiende desde el momento en el que el ciudadano acusado inscribe su aspiración y hasta la fecha de la elección.

Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-334 de 2014 expuso que “*para el análisis de la expresión demandada son relevantes dos hipótesis de doble militancia, las que corresponden a los candidatos y a los directivos de los partidos o movimientos políticos que se inscriban como candidatos. En ambas hipótesis se incurre en doble militancia con anterioridad a las elecciones y no en las elecciones o al momento de las elecciones. Por lo tanto, es evidente que el candidato no puede incurrir en doble militancia en el momento de la elección, sino antes, ni incurre en doble militancia al momento de la elección, sino dentro del proceso electoral en el que dicha elección tiene lugar, específicamente al momento de la inscripción. Así, pues, la expresión demandada resulta contraria a lo dispuesto en las antedichas reglas constitucionales y estatutarias y, por tanto, debe declararse inexecutable.*” (Destacado por la Sala)

Elemento modal de la conducta

La incursión en la prohibición de doble militancia en su modalidad de apoyo exige que el partido o movimiento político que avaló la postulación del acusado haya inscrito una candidatura propia al cargo de elección popular de que se trate, o bien que la colectividad haya impartido a sus militantes y candidatos la instrucción de no apoyar otras aspiraciones políticas³².

Así, en sentencia de 24 de noviembre de 2016, M.P. Alberto Yepes Barreiro, la Sala concluyó en relación con este aspecto

*“Como se explicó en el acápite 3.2 de esta providencia, lo que la modalidad de doble militancia atribuida proscribire es el apoyo a un candidato diferente al inscrito o apoyado por una determinada colectividad política, lo cual necesariamente **presupone** que el partido o movimiento político bien haya inscrito un candidato propio para determinado cargo de elección popular **o en su defecto que haya decidido, de forma expresa, apoyar a un candidato de otra organización política.**”*³³ (Destacado por la Sala)

³¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 52001-23-33-000-2015-00841-01. M.P. Alberto Yepes Barreiro. Sentencia de 24 de noviembre de 2016.

³² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2020-00018-00. M.P.: Rocío Araújo Oñate. En esa oportunidad la Sala precisó que “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.”

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



Demandante: Jhan Carlos Amaya Callejas
Demandado: Andrés Rogerio Ayala Rojas
Rad: 68001-23-33-000-2020-00064-01

De este modo, la materialización del elemento modal de la conducta proscrita pasa por la demostración de la inscripción de candidatos pertenecientes a la estructura política de la que hace parte el accionado o la existencia de manifestaciones explícitas, mediante las cuales su partido se compromete de lleno con la candidatura postulada por un movimiento distinto, lo que obliga al demandado a respetar sus directrices, y a no desconocer las instrucciones de su colectividad en el sentido de no apoyar otras aspiraciones electorales.

Elemento territorial

De los precedentes de la Sección es posible advertir que el respaldo recriminado por el legislador estatutario de 2011 puede producirse en el seno de una misma circunscripción electoral –v. gr., la asistencia política prestada por un candidato al Concejo a la aspiración proselitista de un candidato a la Alcaldía de la misma municipalidad–, pero también en el escenario de circunscripciones territoriales diversas.

En palabras de esta Sala de Decisión:

“Por último, la Sala estima que la circunstancia de que el apoyo haya sido brindado a un candidato que aspiraba a la Cámara de Representantes por una circunscripción territorial diferente, como era Bogotá, no incide en la configuración de la doble militancia política.”³⁴

De esta manera, la parte actora deberá acreditar que, sin importar la coincidencia o no de circunscripciones electorales, el acusado acompañó a través de actos positivos y concretos las aspiraciones políticas de un candidato avalado por una organización distinta de la suya, fomentando sus posibilidades de acceso a un cargo de elección popular.

Decantados estos presupuestos y, previo a abordar el estudio del caso concreto, se precisarán los hechos que se encuentran probados en este proceso.

5. El caso concreto

De manera previa, la Sala debe referirse a los reparos que expuso la parte apelante respecto de la actividad probatoria realizada en la primera instancia, donde advirtió que el *a quo* se abstuvo de decretar varios de los elementos de convicción que solicitó en la demanda, su contestación y el traslado de las excepciones.

Sobre el particular, es del caso resaltar que estos motivos de inconformidad fueron resueltos por el ponente al momento de proveer sobre la admisión del

³⁴ 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.



Demandante: Jhan Carlos Amaya Callejas
Demandado: Andrés Rogerio Ayala Rojas
Rad: 68001-23-33-000-2020-00064-01

recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, mediante auto del 18 de noviembre de 2021, en donde se pronunció sobre las probanzas que echa de menos la parte actora en el sentido de negarlas, y esta decisión cobró firmeza dado que no se interpuso recurso alguno.

Ahora bien, en el expediente se acreditó que el señor Andrés Rogerio Ayala Rojas fue avalado por el Partido ASI en su aspiración al Concejo de Piedecuesta, Santander, para el periodo 2020-2023, en las elecciones que tuvieron lugar el 27 de octubre de 2019, según el listado de la Resolución CON 046 del 5 de julio de 2019 proferida por la representante legal de esa colectividad.

Al expediente no se aportó prueba documental que acredite la fecha exacta en la que el demandado inscribió su candidatura, sin embargo, al absolver el interrogatorio de parte, manifestó que el Partido ASI hizo la inscripción de las listas de candidatos al Concejo de Piedecuesta aproximadamente entre el 8 y 10 de julio.

Con la demanda y su reforma se aportaron varios registros fotográficos captados de redes sociales del señor “Roger Ayala”, con fecha 20 de julio de 2019, donde se observan varias personas reunidas en lo que parece un acto político con publicidad de la campaña de “Roger Ayala” al Concejo de Piedecuesta.

En dos de estas publicaciones se etiquetó al señor Jorge Navas Granados, y en una de ellas figura la frase *“Sabemos que los grandes triunfos comienzan con pequeños pasos y hoy estamos dando uno de ellos, demostrando a una generación entera que la política y la decencia si (sic) pueden ir de la mano. ¡Gracias por ser parte de este proyecto! #AvancemosPorPiedecuesta ASI 04”*

Según la Resolución ALC 052 del 5 de julio de 2019, el Partido ASI confirió aval a la señora Leidy Viviana Díaz Tibaduiza como candidata a la Alcaldía de Piedecuesta, para las elecciones del 27 de octubre de 2019.

En el Formulario E – 6 AL consta la inscripción de la señora Leidy Viviana Díaz Tibaduiza como candidata del Partido ASI a la Alcaldía de Piedecuesta, radicada el 8 de julio de 2019 a las 16:05, debidamente aceptada.

Sin embargo, la referida candidata presentó renuncia a su aspiración política, tal como como se acredita con el escrito correspondiente recibido por la secretaria del Partido ASI el 26 de julio de 2019 a las 10:30, así como también ante la “Registraduría Nacional Electoral”³⁵.

Según el oficio REN-31-07-19 del 31 de julio de 2019, la representante legal del Partido ASI aceptó la renuncia de la señora Leidy Viviana Díaz Tibaduiza

³⁵ Tal como designó al destinatario de la misiva.



Demandante: Jhan Carlos Amaya Callejas
Demandado: Andrés Rogerio Ayala Rojas
Rad: 68001-23-33-000-2020-00064-01

como candidata de esa agrupación política a la Alcaldía de Piedecuesta.

De acuerdo con la certificación del 6 de marzo de 2020, suscrita por la registradora municipal del Estado Civil de Piedecuesta, el señor Jorge Armando Navas Granados se inscribió como candidato a la Alcaldía del Municipio de Piedecuesta el día 27 de julio de 2019, a las 09:00 am, por la coalición “*Piedecuesta la Fuerza del Progreso*”, para los comicios a celebrarse el 27 de octubre de 2019. Esta circunstancia también se corrobora con el Formulario E – 6 ALC, donde consta que la solicitud de inscripción fue debidamente aceptada.

Como se consignó en el formato bajo cita, la coalición “*Piedecuesta la Fuerza del Progreso*” estuvo conformada por los partidos Cambio Radical, De la U, ADA, Piedecuesta la Fuerza del Progreso (sin personería) y el Movimiento Alternativo Indígena y Social MAIS.

El 2 de agosto de 2019 la representante legal del Partido ASI, y el señor Jorge Armando Navas Granados, suscribieron el acta de adhesión de aquella colectividad a la candidatura de este último a la Alcaldía de Piedecuesta, para las elecciones del 27 de octubre de 2019. En consecuencia, y según el objeto de la referida adhesión, el Partido ASI acordó apoyar la aspiración electoral en mención, y el candidato podría utilizar el símbolo del partido que integra dicho acuerdo y adelantar públicamente actos de campaña y divulgación del programa de gobierno.

El 14 de septiembre de 2021 se llevó a cabo la audiencia de pruebas, en la que se recibieron los testimonios de los señores Vladimir Ayala Rojas, Eduin Fernando Gómez Roper, Diego Fernando Jaimes Porras y el interrogatorio de parte del demandado.

El señor Vladimir Ayala Rojas (hermano del demandado) refirió haber asistido el 20 de julio de 2019 a una reunión convocada por familiares y amigos cercanos, que había propaganda política alusiva a la campaña de Andrés Rogerio Ayala Rojas, que el señor Jorge Navas llegó al finalizar la misma y no había publicidad alusiva a sus aspiraciones electorales. Informó que el señor Navas en ningún momento tomó vocería para manifestarse en alusión a la campaña de Ayala Rojas, y que simplemente extendió un saludo.

Al ser interrogado por el apoderado de la parte actora, reiteró que la publicidad política que había en el recinto era exclusiva del candidato Andrés Rogerio Ayala Rojas, que el señor Jorge Navas llegó al final de la reunión, sin claridad de quién lo invitó o las razones por las que se hizo presente, y extendió un saludo personal sin tomar la palabra o vocería en algún momento. Acerca de las fotografías aportadas al expediente, sostuvo que el señor Jorge Navas figura en algunas, pero en el contexto del saludo o a su llegada.

Al preguntársele si el demandado estuvo con el señor Jorge Navas en una



Demandante: Jhan Carlos Amaya Callejas
Demandado: Andrés Rogerio Ayala Rojas
Rad: 68001-23-33-000-2020-00064-01

reunión del 27 de julio de 2019, manifestó que solo recuerda haberlo acompañado en el mes de agosto.

El testigo Eduin Fernando Gómez Roperro (gerente de la campaña del demandado) señaló que asistió a la reunión del 20 de julio de 2019, que la tiene presente por ser la primera de la campaña de Andrés Rogerio Ayala Rojas, asistieron familiares y amigos, y que la publicidad política correspondía a la operación del señor Ayala Rojas, con las insignias del Partido ASI, sin propaganda de algún otro candidato, y que el señor Jorge Navas no tomó vocería en momento alguno.

Al absolver el interrogatorio del apoderado del demandante, expuso sus funciones como gerente de campaña, entre otras auspiciar como organizador de logística de reuniones y eventos, que el Partido ASI tuvo una candidata a la alcaldía, pero que renunció el 27 de julio, y que no le extendió invitaciones a las reuniones de la campaña. Preciso que el señor Jorge Navas llegó a la reunión del 20 de julio de 2019 sobre el final, sin saber quién lo invitó o la razón por la que asistió, que llegó como un amigo más, saludó a dos o tres personas y no intervino con fines políticos. Al apreciar las fotografías de la reunión captadas de la red social Facebook, donde figura el señor Jorge Navas, afirmó que corresponden a diferentes actividades, sin claridad acerca de las fechas en que se tomaron o a cuáles reuniones corresponden ya que durante tres meses de campaña se hicieron varios eventos. Agregó que en algunos registros se aprecia la publicidad de la campaña del demandado, y en otras identificó a un candidato a la Asamblea, a un amigo y al señor Jorge Navas Granados, y que tales fotografías son extemporáneas, pues no corresponden todas a la reunión del 20 de julio de 2019.

Acerca de una reunión del 27 de julio de 2019, afirmó que no recuerda haber asistido, y no tiene conocimiento de si en esa fecha se llevó a cabo la inscripción de la candidatura del señor Jorge Navas.

A su turno, el testigo Diego Fernando Jaimes Porras (secretario general del Partido ASI) manifestó que el 26 de julio de 2019 convocó a través de Whatsapp a los candidatos al Concejo para acompañar el evento de inscripción de la candidatura de Jorge Navas. Informó que el 27 de julio de 2019 estuvo en el evento en mención, sin poder establecer quiénes asistieron porque había aproximadamente 8000 personas. Refirió que no recuerda haber asistido a la reunión del 20 de julio de 2019.

Al ser interrogado por el apoderado del demandante indicó que, si bien convocó a los candidatos del partido al Concejo de Piedecuesta para el evento de inscripción de la candidatura de Jorge Navas el 27 de julio de 2019, no tiene presente si asistieron o no, aunque sí lo hicieron las directivas. Advirtió que no recuerda si Andrés Rogerio Ayala Rojas confirmó su asistencia. Preciso que ningún candidato conocía que el Partido ASI tenía candidata a la Alcaldía de Piedecuesta.



Demandante: Jhan Carlos Amaya Callejas
Demandado: Andrés Rogerio Ayala Rojas
Rad: 68001-23-33-000-2020-00064-01

El demandado Andrés Rogerio Ayala Rojas, al responder el interrogatorio de parte, señaló que para el momento de la inscripción de su candidatura³⁶ no tenía conocimiento de la candidatura de la señora Leidy Viviana Díaz Tibaduiza a la Alcaldía de Piedecuesta por el Partido ASI, que ello se le informó días después por parte del secretario general de la colectividad.

Manifestó que organizó una reunión el día 20 de julio de 2019, con familiares y amigos, donde les comunicó que inscribió su nombre como candidato al Concejo de Piedecuesta, que el señor Jorge Navas llegó al final de la reunión en calidad de ciudadano. Sostuvo que en la red social Facebook figura como “Roger Ayala”, y que la utilizó para publicar las actividades de campaña. Al apreciar las fotografías aportadas con la demanda.

Refirió que la foto del folio 16 del expediente hace alusión a la reunión del 20 de julio de 2019, y las del folio 17 corresponden a actividades al final de la campaña una del barrio El Refugio y la otra en el barrio Palermo, que son diferentes a la del folio 16. Indicó que las del folio 18 también corresponden a la reunión del 20 de julio de 2019. Agregó que las demás fotos de los folios 32, 33, 34, 35, 36 y 37 también corresponden a la reunión del 20 de julio de 2019.

Señaló que en dicha reunión sólo hubo publicidad de su campaña, concretamente un pendón con su nombre, sin otros elementos publicitarios.

Afirmó que, si bien el 26 de julio de 2019 se hizo una convocatoria al acto de inscripción de la candidatura de Jorge Navas, no asistió a la misma, pero que el Partido ASI ya les había informado acerca de su adhesión a esa campaña. Indicó que las primeras reuniones con Jorge Navas, con fines políticos, tuvieron lugar en el mes de agosto con posterioridad a la referida adhesión.

Precisó que no invitó a Jorge Navas a la reunión del 20 de Julio de 2019, y tampoco sabe quién lo hizo, pero que llegó, saludó en términos amistosos y lo felicitó por su aspiración. Expuso que no era el encargado del manejo de las redes sociales, y que no recuerda haber etiquetado a Jorge Navas.

Acerca de la fotografía con el texto *“Sabemos que los grandes triunfos comienzan con pequeños pasos y hoy estamos dando uno de ellos, demostrando a una generación entera que la política y la decencia si (sic) pueden ir de la mano. ¡Gracias por ser parte de este proyecto!”*, advirtió que ello hace alusión únicamente a su intención política.

Bajo el anterior escenario probatorio, la Sala expone las siguientes conclusiones.

³⁶ La cual tuvo lugar entre el 8 y 10 de julio de 2019, según lo expuso en el interrogatorio de parte.



Demandante: Jhan Carlos Amaya Callejas
Demandado: Andrés Rogerio Ayala Rojas
Rad: 68001-23-33-000-2020-00064-01

Se advierte el cumplimiento del elemento subjetivo de la conducta prohibida, en tanto la misma, para el caso concreto, se predica de los aspirantes a cargos de elección popular, calidad que ostenta el demandado quien, en efecto, resultó electo en el certamen democrático del 27 de octubre de 2017.

Al verificar el elemento objetivo de la conducta, consistente en apoyar candidatos de otros partidos, el mismo no se cumple en la medida que para el día que en criterio de la parte actora se produjo el presunto respaldo irregular, esto es, el 20 de julio de 2019, el señor Jorge Armando Navas Granados no tenía aspiraciones electorales, es decir, no fungía como candidato para algún cargo de elección popular.

Téngase en cuenta que el texto del artículo 2° de la Ley 1475 de 2011 es claro en cualificar al sujeto que recibe el apoyo, al señalar que quienes aspiren a ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular *“no podrán **apoyar candidatos** distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados.”*, aspecto que en criterio de esta Sala implica *“(…) 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.”*³⁷ (Destacado por la Sala)

Tal como se observa, el apoyo que prohíbe la norma necesariamente debe recaer en un candidato, esto es, en quien tiene una aspiración electoral concreta producto de contar con el aval de una organización política y cuya candidatura está debidamente inscrita ante la organización electoral, condición que para el 20 de julio de 2019 no recaía en el señor Jorge Armando Navas Granados, pues conforme se probó en el proceso, se inscribió como candidato a la Alcaldía del Municipio de Piedecuesta hasta el día 27 de julio de 2019.

De tal suerte que, en gracia de discusión, la presencia del señor Navas Granados en la reunión del 20 de julio de 2019 no podría surtir efectos jurídicos de cara a la prohibición de doble militancia, comoquiera que esta conducta se predica del apoyo a una persona que tiene aspiraciones electorales en su condición de candidato de otra colectividad política.

Aun si esta interpretación precisara discusión, lo cierto es que las fotografías de la reunión de la fecha bajo cita no contribuyen a demostrar con plena certeza que el demandado hubiera ejecutado actos concretos de respaldo a un candidato distinto al inscrito por el partido o movimiento político al cual se encuentra afiliado y por el que se presenta a la elección.

Así, conviene destacar que en los registros fotográficos donde se aprecia

³⁷ 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.



Demandante: Jhan Carlos Amaya Callejas
Demandado: Andrés Rogerio Ayala Rojas
Rad: 68001-23-33-000-2020-00064-01

publicidad política, esta se refiere únicamente a la campaña del demandado, por lo que no es posible establecer con certeza si en dicha reunión se efectuó un acto de apoyo en favor del señor Jorge Armando Navas Granados.

Si bien en otras fotografías se advierte la presencia del señor Navas Granados, ello en manera alguna podría dar cuenta de haber recibido apoyo del demandado en el marco de un acto de proselitismo y, por el contrario, al analizar tales registros en conjunto con las pruebas testimoniales y el interrogatorio de parte, lo único que habría lugar a colegir es que su presencia en el sitio de la reunión fue espontánea, ya que nunca se estableció quién lo invitó y la razón por la que asistió, y que tan solo se limitó a saludar a algunos de los presentes, sin que el demandado le haya manifestado respaldo político.

Acerca de la fotografía de la red social Facebook del 20 de julio de 2019 con el texto *“Sabemos que los grandes triunfos comienzan con pequeños pasos y hoy estamos dando uno de ellos, demostrando a una generación entera que la política y la decencia si (sic) pueden ir de la mano. ¡Gracias por ser parte de este proyecto!”*, en la que se etiquetó al señor Navas Granados, de dicha narrativa no es posible sustraer una expresión concreta de respaldo a su entonces inexistente candidatura, pues si bien cuenta con una etiqueta, ello de por sí no es indicativo de una acción positiva de apoyo y, en todo caso, la publicación resaltó el hashtag *“#AvancemosPorPiedecuesta ASI 04”*, que indefectiblemente se refiere a la campaña del demandado y no a alguna otra.

Tampoco se debe pasar por alto que la parte demandante aportó registros fotográficos que no corresponden a la reunión del 20 de julio de 2019, como las que figuran a folio 17 del expediente digitalizado, que al ser revisadas por el demandado cuando absolvió su interrogatorio de parte, refirió que estas corresponden a actividades al final de la campaña, esto es, cuando el Partido ASI ya había formalizado su adhesión a la campaña del señor Navas Granados.

De este modo, no se demostró que el demandado haya promovido, autorizado o dispuesto la presencia del señor Jorge Armando Navas Granados en la reunión del 20 de julio de 2019, con la finalidad de exteriorizar, mediante actos positivos y concretos, su apoyo a sus aspiraciones electorales que, valga reiterar, no tenía en ese momento.

Conviene reiterar que, en criterio de esta Sala, la incursión en la prohibición de doble militancia *“(...) exige necesariamente **la ejecución de actos positivos y concretos de apoyo en favor del candidato perteneciente a otro partido político.**”³⁸*, lo que no se verifica de los registros fotográficos aportados al proceso, como ya se explicó. (Destacado por la Sala)

Ahora bien, dentro de las probanzas del proceso se hace referencia a una

³⁸ Rad. 11001-03-28-000-2018-00032-00.



Demandante: Jhan Carlos Amaya Callejas
Demandado: Andrés Rogerio Ayala Rojas
Rad: 68001-23-33-000-2020-00064-01

actividad que tuvo lugar el 27 de julio de 2021, que corresponde al día en que el señor Navas Granados inscribió su candidatura a la Alcaldía de Piedecuesta, cuando aún no se había suscrito el acuerdo de adhesión del 2 de agosto de 2019, lo que daría lugar a analizar la presunta incursión en la doble militancia alegada de no ser porque el demandado afirmó no haber asistido y la parte demandante no desvirtuó dicha aseveración.

Con fundamento en las consideraciones anteriores, es preciso señalar que esta Sala no llegó a un estado de convicción que permita tener por acreditada la conducta de doble militancia por parte del demandado Andrés Rogerio Ayala Rojas, ya que la misma no afloró de manera evidente o de bulto que permitan superar toda duda razonable.

El análisis expuesto descarta, desde luego, el cumplimiento de los demás elementos de la conducta, en la medida que no se demostró el apoyo en cuestión, ya que no se probó algún acto de respaldo político del demandado hacia el señor Navas Granados desde la inscripción de aquel como candidato al Concejo, hasta el 2 de agosto de 2019, y las actividades con posterioridad a esa fecha se llevaron a cabo en el marco de la adhesión del Partido ASI a la campaña de este a la alcaldía, con lo que se descarta el elemento temporal.

Ahora bien, tampoco resulta relevante el análisis del elemento modal, comoquiera que si bien el Partido ASI avaló la candidatura de la señora Leidy Viviana Díaz Tibaduiza a la Alcaldía de Piedecuesta, no se debe perder de vista que renunció a dicha aspiración el día 26 de julio de 2021, renuncia que se aceptó el 31 siguiente y, se reitera, no se demostró que antes de su dimisión el demandado haya apoyado de manera explícita la candidatura de algún candidato de otro partido político para ese cargo.

Luego tampoco incide el elemento territorial pues, en definitiva, el análisis de este presupuesto tendría lugar bajo la circunstancia de haberse acreditado el apoyo político que prohíbe la norma.

4. Conclusión

En la medida que los cargos de la apelación no prosperaron, se impone la confirmación de la sentencia de primera instancia.

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

FALLA

PRIMERO: Confírmase la sentencia del 15 de octubre de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda, de conformidad con las razones expuestas en



Demandante: Jhan Carlos Amaya Callejas
Demandado: Andrés Rogerio Ayala Rojas
Rad: 68001-23-33-000-2020-00064-01

esta providencia.

SEGUNDO: En firme este proveído, conclúyase el trámite procesal en el tribunal de origen, para los efectos del artículo 329 del Código General del Proceso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”.