

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD ELECTORAL – Se niegan las pretensiones de la demanda contra la elección de un concejal del municipio de Soacha periodo 2016-2019

Corresponde a esta corporación resolver si confirma, revoca o modifica la sentencia de veintiséis (26) de agosto de dos mil dieciséis (2016), dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, que negó las pretensiones de la demanda contra la elección del señor José Martín Peñuela Beltrán como concejal de Soacha para el periodo 2016-2019 (...) El Tribunal Administrativo de Cundinamarca concluyó que el señor José Martín Peñuela Beltrán no incurrió en doble militancia porque no acompañó presencialmente, ni en su discurso, al candidato a la Alcaldía de Soacha por el movimiento político Juntos Podemos, señor Eléazar González Casas. Agregó que el material probatorio obrante en el proceso tampoco demostró que el concejal demandado haya llevado a cabo actos de apoyo al citado aspirante durante la campaña para las elecciones de octubre de 2015

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 107 / ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2009 / LEY 1475 DE 2011 – ARTICULO 2

DOBLE MILITANCIA – Por apoyo a candidato distinto del de su organización política / APOYO A OTRO CANDIDATO – Exige ejecución de actos positivos y concretos en beneficio del candidato diferente del que fue inscrito por su partido

Advierte la Sala que la prohibición legal impide el respaldo a los aspirantes diferentes de aquellos inscritos por la organización política a la cual esté afiliada la persona que tenga la condición de elegido o aspire a cargos o corporaciones de elección popular, lo cual resulta aplicable al señor Peñuela Beltrán porque en 2015 ostentaba la investidura de concejal de Soacha por el Partido Conservador y además buscaba repetir en el periodo 2016-2019. La Sala considera que la estructuración de la referida causal de doble militancia exige necesariamente la ejecución de actos positivos y concretos de apoyo en beneficio del candidato diferente del que fue inscrito por el correspondiente partido político. Dicho respaldo debe quedar materializado a través de diversas manifestaciones como por ejemplo el acompañamiento en la aspiración política, la ayuda prestada en la actividad política, la asistencia en varias modalidades y cualquier otra conducta que pueda favorecer los intereses del otro candidato en el debate electoral. Esta circunstancia hace que la doble militancia no pueda surgir por otro tipo de conductas que no constituyen manifestaciones de apoyo, como el hecho de no compartir escenarios de campaña con el aspirante del propio partido, pues incluso dentro de la disciplina de partido el desarrollo de la actividad política hace parte de la autonomía de cada aspirante.

FUENTE FORMAL: LEY 1475 DE 2011 – ARTICULO 2

DOBLE MILITANCIA - No se configura por omisión del deber de respaldar al candidato inscrito por el propio partido / DOBLE MILITANCIA – Por su naturaleza sancionatoria su interpretación es restrictiva

La Sala no comparte el argumento expuesto por el actor según el cual la prohibición legal tiene un carácter ambivalente que permite entenderla en diferentes sentidos, al punto de configurar la doble militancia por la omisión del deber de respaldar al candidato inscrito por el propio partido político. Al regular la modalidad específica, el inciso 1º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011 fue clara y

expresa al manifestar que la prohibición radica en apoyar a candidatos distintos de los inscritos por el partido al cual se encuentre afiliado quien aspire al cargo o corporación pública. En sus precisos términos, la norma ofrece un sentido concreto y específico sobre la conducta exigida para la ocurrencia de la causal de doble militancia, consistente en el respaldo brindado al aspirante del partido político distinto del cual es integrante una determinada persona. 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 (...) La Sala tampoco comparte el alcance jurídico amplio y extensivo que el actor busca darle a la prohibición legal para justificar la inclusión del incumplimiento de posibles deberes partidistas de acción, como causal de doble militancia por apoyo a candidatos diferentes (...) {La} especial naturaleza que la vincula al ámbito sancionatorio hace que la interpretación de la prohibición tenga alcances restrictivos, que descartan su aplicación a hechos, situaciones y supuestos no incluidos en las normas que regulan la prohibición legal (...) el alegado incumplimiento del deber ordinario de respaldo al candidato del mismo partido no puede tenerse como razón para estructurar la doble militancia que el actor imputó al concejal demandado como integrante del Partido Conservador.

FUENTE FORMAL: LEY 1475 DE 2011 – ARTICULO 2 INCISO 1 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 40

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Bogotá, D. C., siete (7) de diciembre de dos mil dieciséis (2016)

Radicación número: 25000-23-41-000-2015-02347-01

Actor: ÓSCAR RODRÍGUEZ ORTIZ

Demandado: JOSÉ MARTÍN PEÑUELA BELTRÁN (CONCEJAL DE SOACHA)

Asunto: NULIDAD ELECTORAL – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el actor contra la sentencia dictada el veintiséis (26) de agosto de dos mil dieciséis (2016) por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, mediante la cual fueron negadas las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad electoral previsto en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el señor Oscar Rodríguez Ortiz demandó la elección del señor José Martín Peñuela Beltrán como concejal del municipio de Soacha (Cundinamarca), para el periodo constitucional 2016–2019, por considerar que incurrió en la causal de doble militancia prevista en el numeral 8° del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011.

2. Pretensiones

En la demanda fueron formuladas las siguientes:

“PRIMERA: Se declare nulidad parcial del acto administrativo electoral contenido en el formulario E-26-CON de fecha 30 de Octubre de 2015 solo respecto a la declaratoria de elección del señor JOSE MARTIN PEÑUELA BELTRAN [...] como Concejal del Municipio de Soacha, Cundinamarca para el periodo 2016–2019 por el Partido Conservador expedida por la Comisión escrutadora Municipal de Soacha [...]”.

SEGUNDA: Se hagan las amonestaciones de Ley”.

3. Hechos

En resumen, la demanda fue basada en el siguiente marco fáctico:

El actor sostuvo que el Partido Conservador otorgó aval y acreditó al ciudadano Milton Eduardo Rivera Rincón como candidato único a la Alcaldía de Soacha para las elecciones del veinticinco (25) de octubre de 2015.

Agregó que el citado aspirante a la alcaldía invitó a todos los militantes de la colectividad, en dicha entidad territorial, para que lo acompañaran en los comicios.

Señaló que el treinta (30) de julio de 2015, la dirección del Partido Conservador envió una comunicación en la cual advirtió al señor Peñuela Beltrán que debía apoyar la candidatura oficial de Rivera Rincón y las consecuencias que le acarrearía una doble militancia política.

Resaltó que a pesar de lo anterior, el demandado se apartó de la candidatura oficial conservadora a la Alcaldía y además apoyó públicamente, adelantó campaña política e invitó a votar por el señor Eleázar González Casas, quien era el candidato del movimiento político Juntos Podemos a la misma administración municipal.

4. Normas violadas y concepto de la violación

El actor indicó que la expedición del acto acusado desconoció los artículos 107 de

la Constitución, 2° de la Ley 1475 de 2011 y 137 numeral 4° y 275 numeral 8° de la Ley 1437 de 2011. Además, hizo referencia a las sentencias C-342 de 2006, C-490 de 2011 y C-334 de 2014 de la Corte Constitucional.

Insistió en que el señor Peñuela Beltrán incurrió en doble militancia en los comicios del veinticinco (25) de octubre de 2015, pues apoyó a un candidato a la Alcaldía de Soacha distinto al inscrito por el Partido Conservador, al cual se encontraba afiliado.

Manifestó que el Partido Conservador adelantó al demandado una investigación interna debido a la denuncia que antes de la elección hizo el candidato Rivera Rincón junto con otros aspirantes al Concejo Municipal y a las juntas administradoras locales de Soacha.

Explicó que se trataba de un hecho notorio y público que el señor Peñuela Beltrán apoyaba al candidato del movimiento Juntos Podemos e incluso invitaba a sus electores a votar por aquel aspirante diferente al avalado por la colectividad a la que pertenecía.

Precisó que en entrevista dada a una emisora local, el demandado admitió que las directrices de dicho partido no eran de su agrado y que su voto sería por esa causa, pero que “[...] los votos de sus electores se depositaran (sic) por otra campaña política en una manifestación clara y expresa de desacato y desprecio hacia las directivas y las decisiones del Partido Conservador [...]”.

5. Contestación de la demanda

5.1. Parte demandada

Por intermedio de apoderada, el señor Peñuela Beltrán contestó la demanda y advirtió que no se apartó dolosamente del Partido Conservador, no apoyó públicamente al candidato Eleázar González Casas a la Alcaldía de Soacha, ni invitó a votar por ese aspirante.

Añadió que existe un video divulgado en las redes sociales el veinticinco (25) de septiembre de 2015, donde se puede observar que dio pleno respaldo al candidato de la colectividad, señor Rivera Rincón.

Afirmó que el treinta (30) de julio de 2015 le enviaron una comunicación donde recibió las indicaciones para apoyo a los candidatos de la organización, que en este caso era el señor Rivera Rincón.

Adujo que el actor se basa en la grabación de la entrevista publicada en la página de www.periodismopublico.com el diecisiete (17) de junio de 2015, fecha para la cual ninguno de los aspirantes había hecho la inscripción y añadió que de su contenido no se advierte lo expuesto en la demanda.

Afirmó que en ninguna de sus intervenciones públicas se realizaron actos de

apoyo o invitación a votar por el candidato González Casas y que, por el contrario, en su cierre de campaña manifestó de forma clara y contundente el apoyo al candidato del Partido Conservador.

Aclaró que las fotografías aportadas por el demandante como sustento probatorio de la doble militancia, carecen de veracidad porque nunca registró ante la administración municipal de Soacha alguna sede para la campaña política.

Agregó que gran parte del material fotográfico corresponde a cinco (5) reuniones organizadas por líderes del municipio, simpatizantes y seguidores de sus ideas políticas, quienes siempre han apoyado su candidatura.

Explicó que el objetivo de dichos actos fue exponer públicamente sus propuestas políticas, así como compartir y escuchar a la comunidad, pero sostuvo que nunca invitó a votar por el candidato González Casas.

Señaló que en algunas de las fotografías allegadas como pruebas aparece publicidad de otras candidaturas, como aquellas de los señores Perico Sánchez del Partido de la U y Jorge Rey de Cambio Radical.

Hizo referencia a varios registros de reuniones con los cuales pretende desvirtuar la doble militancia, pues participó como invitado sin que esto implique que su asistencia estuviera ligada a brindar apoyo a un candidato distinto al de su partido.

5.2. Registraduría Nacional del Estado Civil

A través de apoderada, precisó que la entidad solo tiene a cargo la organización general de las elecciones y aseguró que la verificación de las posibles causales de inhabilidad e incompatibilidad de los candidatos le corresponde a los partidos políticos, por lo cual no está llamada a responder por los hechos planteados por el actor en la demanda.

Añadió que las comisiones escrutadoras son entes independientes y autónomos, que la Registraduría Nacional hace parte de las mismas en la medida en que el registrador tiene la calidad de secretario y que los miembros de aquellas son quienes adelantan el escrutinio de la elección.

Por lo anterior, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva en la medida en que los hechos de la demanda no tienen relación con las funciones legales y constitucionales de la entidad.

6. Actuaciones procesales

Mediante auto de enero quince (15) de 2016, se admitió la demanda y se ordenaron las notificaciones al concejal demandado, al actor, a la Registraduría Municipal de Soacha, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ff. 47 a 49 cdno 1).

Contestada la demanda, el veintinueve (29) de marzo del presente año fue celebrada la audiencia inicial, en desarrollo de la cual la magistrada conductora del proceso negó la nulidad procesal propuesta por el apoderado del demandado, dado que, en su criterio, la copia del acto acusado fue allegada en virtud del requerimiento hecho mediante auto de noviembre veintitrés (23) de 2015 previamente a la admisión de la demanda (ff. 228 a 249 cdno 1).

Seguidamente, declaró probada la excepción previa de falta de legitimación en la causa por pasiva de la Registraduría Nacional y en consecuencia ordenó su desvinculación de la actuación (ff. 228 a 249 cdno 1).

Luego fijó el litigio en los siguientes términos:

“[...] el asunto objeto del litigio se concreta en determinar si hay lugar o no a declarar la nulidad parcial del acto de elección contenido en el formulario E26 CON del 30 de octubre de 2015, a través del cual se declara la elección del señor José Martín Peñuela Beltrán como Concejal electo del municipio de Soacha, Cundinamarca, para el periodo constitucional 2016 a 2019, por haber incurrido en causal de doble militancia”.

Finalmente, resolvió sobre las pruebas (ff. 228 a 249 cdno 1).

El trece (13) de mayo del año en curso fue llevada a cabo la audiencia de pruebas, al término de la cual la magistrada sustanciadora prescindió de la audiencia de alegaciones y juzgamiento y corrió traslado a las partes para alegar de conclusión por escrito (ff. 301 a 313 cdno 1).

7. Sentencia de primera instancia

En sentencia de agosto veintiséis (26) del presente año, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, negó las pretensiones de la demanda basado en las siguientes razones:

Resaltó que las causales de nulidad electoral deben ser interpretadas de forma restrictiva porque constituyen limitaciones al derecho fundamental a ser elegido establecido en el artículo 40 superior.

Señaló que para tener probada la doble militancia se requiere de unos elementos configurativos de conformidad con las normas vigentes e interpretaciones del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional y que debe acreditarse con actos positivos, verificables e inequívocos de apoyo al candidato de otro partido o movimiento político.

Manifestó que los documentos que integran la investigación que adelantaba el Partido Conservador al demandado por doble militancia, con ocasión de la queja presentada por el señor Rivera Rincón, no constituyen prueba en su contra sobre la citada prohibición.

Subrayó que las nueve (9) fotografías aportadas por el citado denunciante solo demostraron que había publicidad del candidato a la Alcaldía de Soacha por el movimiento Juntos Podemos ubicada cerca de la propaganda política del candidato demandado, entre otros.

Precisó que la entrevista realizada el diecisiete (17) de junio de 2015 por el señor Carlos Rodríguez y publicada en la página de Internet www.periodismopublico.com no es prueba de la doble militancia, ya que en la misma el señor Peñuela Beltrán únicamente manifestó que no obstante su inconformidad con la forma como el Partido Conservador iba a escoger al aspirante a la alcaldía, su voto sería por el candidato avalado por dicha colectividad.

Aseguró que tampoco está probado el cargo planteado sobre los testimonios de los líderes comunales de Soacha, señores José Urenio Marroquín y Saúl Chávez Buitrago, pues no pertenecían al equipo de la campaña del concejal demandado.

Agregó que las reuniones organizadas por los testigos Ernesto Morales Ávila y Nicolás Fernando Ortiz Jiménez, como comerciante y líder de organización de jóvenes de Soacha, respectivamente, no los convierte en miembros del equipo de la campaña de un determinado aspirante.

Destacó que los testigos señalaron que el demandado les solicitó, en reiteradas oportunidades, el apoyo para el candidato del Partido Conservador a la Alcaldía de Soacha, pero todos le indicaron que no votarían ya que apoyaban al candidato del Movimiento Juntos Podemos.

Recalcó la ausencia de subordinación de los mencionados testigos frente al demandado, toda vez que advirtió que la doble militancia no podía acreditarse con el apoyo que terceros le brindaron al candidato Eleázar González Casas del movimiento Juntos Podemos y que acompañaron al demandado en su aspiración.

Advirtió que el material fotográfico aportado por el demandante al proceso tampoco demostró dicho cargo, ya que ninguna de las fotografías fue tomada en la sede de la campaña política del demandado.

Agregó que las reuniones captadas fueron organizadas por líderes comunales en apoyo de los candidatos que representaban sus intereses, así como los de sus comunidades en sitios generalmente públicos con propaganda de diferentes aspirantes locales y departamentales.

Reiteró que la asistencia a reuniones políticas donde se encuentren otros candidatos como invitados, o que tengan publicidad de distintas campañas, no configura doble militancia dado que dicha figura requiere la prueba de los actos proselitistas o las manifestaciones de apoyo al aspirante del otro partido al cual pertenece.

Concluyó que el acervo probatorio no logró acreditar que el demandado haya

acompañado en su discurso o de forma presencial al candidato del Movimiento Juntos Podemos, en su campaña electoral, con actos positivos de apoyo a su aspiración política.

8. Recurso de apelación

El actor estimó que el material probatorio allegado al proceso demostró la doble militancia en la que incurrió el señor Peñuela Beltrán.

Aseguró que el demandado omitió “plenamente y a la luz del día” cumplir con su deber legal y estatutario de realizar actos de apoyo al candidato inscrito por su partido.

Señaló que con dicha conducta favoreció directamente con sus “líderes” de campaña el apoyo a otro candidato diferente al del Partido Conservador para la Alcaldía de Soacha.

Cuestionó los argumentos del a quo para desestimar los testimonios de los señores José Urenio Marroquín, Saúl Chávez Buitrago, Ernesto Morales Ávila y Nicolás Fernando Ortiz Jiménez, frente a los cuales destacó los lazos de amistad con el demandado y que todos éstos habían manifestado en sus declaraciones no haber apoyado al candidato avalado por el Partido Conservador, señor Rivera Rincón.

Subrayó que la doble militancia admite variables de interpretación, en contraposición con la tesis restrictiva esgrimida en primera instancia, ya que se está en presencia de un verbo rector “ambivalente”.

Consideró que contrario a lo expuesto por el a quo, no solo existe una prohibición de apoyo positivo, verificable e inequívoco a otro candidato distinto al que se pertenece sino que también debe garantizarse, con igual rigor y eficacia, el deber de apoyar al candidato inscrito por el partido del cual hace parte.

Indicó que la causal de nulidad alegada también puede ser probada por no respaldar al aspirante que corresponde al mismo movimiento del que es integrante.

9. Alegatos de conclusión en segunda instancia

9.1 Parte actora

Reiteró los argumentos expuestos en todas sus actuaciones procesales y recalcó que la causal de nulidad de la doble militancia no puede enmarcarse en una interpretación exegética, pues tiene naturaleza constitucional, general y prohibitiva con finalidades expresas, distintas modalidades y destinatarios.

Hizo hincapié en las pruebas testimoniales, fotográficas y en la entrevista radial publicada el diecisiete (17) de junio de 2015 en el medio de comunicación

“www.periodismopublico.com”, con las cuales, a su juicio, se encuentra demostrada la doble militancia del demandado, ya que, aunque pertenecía al Partido Conservador, apoyó al candidato a la Alcaldía por el movimiento Juntos Podemos.

Especialmente, señaló que el demandado con la referida entrevista “[...] obvio (sic) deliberada y públicamente el deber de apoyar a los candidatos de su partido político”.

Indicó que el señor Peñuela Beltrán debía no solo respaldar a los aspirantes de su partido sino votar por ellos, según la ley y los estatutos del Partido Conservador.

9.2 Parte demandada

Insistió en que el material probatorio allegado al proceso no demostró la causal invocada, dado que los testigos fueron claros en afirmar que respaldaban y acompañaban al demandado como candidato al Concejo de Soacha por el Partido Conservador, pero no iban a votar por el aspirante a la Alcaldía inscrito por dicha colectividad.

Añadió que la sentencia apelada se encuentra conforme a derecho y que, por el contrario, el actor es coadyuvante del señor Eleazar González Casas, cuya elección como alcalde fue demandada por presunta doble militancia al recibir apoyo del demandado.

10. Concepto del Ministerio Público

El procurador séptimo delegado ante el Consejo de Estado solicitó confirmar la sentencia, pues la doble militancia, según los supuestos fácticos de la demanda, se configura por apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido por el cual participó en el debate electoral.

Manifestó que en este caso no se encuentra estructurada la citada causal porque la simple omisión de apoyo al candidato del partido por el cual se es elegido, como lo propuso el actor, no es considerada doble militancia.

Precisó que el candidato no puede imponer a sus “huestes” la obligación de apoyar al aspirante de su partido, ya que esto constituiría una injerencia que no está permitida por el ordenamiento jurídico.

Advirtió que dicha circunstancia configura una intromisión de tal naturaleza que resulta desproporcionada al derecho político al voto libre, como lo ha considerado la Corte Constitucional en la sentencia C-490 de 2011.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Según el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 615 de la Ley 1564 de 2012, la Sección Quinta es competente para conocer la apelación interpuesta por el actor contra la sentencia del veintiséis (26) de agosto de dos mil dieciséis (2016) proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A.

2. Oportunidad del recurso

El fallo fue notificado mediante edicto desfijado el trece (13) de septiembre del presente año y el memorial de apelación fue radicado en la misma fecha, por lo cual puede concluirse que se presentó dentro de la oportunidad establecida en el artículo 292 de la Ley 1437 de 2011. (ff. 402 a 423 cdno 1).

3. El acto demandado

Es el acto contenido en el formulario E-26 CON de octubre treinta (30) de dos mil quince (2015), expedido por la Comisión Escrutadora de Soacha, mediante el cual declaró la elección de los concejales de dicho municipio para el periodo 2016-2019¹.

4. Problema jurídico

Corresponde a esta corporación resolver si confirma, revoca o modifica la sentencia de veintiséis (26) de agosto de dos mil dieciséis (2016), dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, que negó las pretensiones de la demanda contra la elección del señor José Martín Peñuela Beltrán como concejal de Soacha para el periodo 2016-2019.

5. El caso concreto

En el fallo apelado, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca concluyó que el señor José Martín Peñuela Beltrán no incurrió en doble militancia porque no acompañó presencialmente, ni en su discurso, al candidato a la Alcaldía de Soacha por el movimiento político Juntos Podemos, señor Eléazar González Casas.

Agregó que el material probatorio obrante en el proceso tampoco demostró que el concejal demandado haya llevado a cabo actos de apoyo al citado aspirante durante la campaña para las elecciones de octubre de 2015.

En la apelación, el actor aseguró que la doble militancia admite diferentes variables de interpretación, por lo cual dicha figura contempló no solamente “[...] una prohibición legal de apoyo POSITIVO, VERIFICABLE E INEQUÍVOCO a otro candidato diferente al partido al que se pertenece como lo sostiene el A-quo sino

¹ La versión completa del acto contenido en el citado formulario E-26 CON de octubre treinta (30) de 2015 puede consultarse en el siguiente link: elecciones.registraduria.gov.co//esc_elec_2015/doc5_divulgación/15/247/CON1/E26_CON_2_15_247_XXX_X_XX_XXX_X_XXX.pdf.

que tenemos también con igual rigor y eficacia jurídica UN DEBER LEGAL DE APOYAR AL CANDIDATO INSCRITO POR EL PARTIDO AL QUE SE PERTENECE [...]”. (Mayúsculas del texto original).

Reiteró que la omisión de apoyo al candidato inscrito por el Partido Conservador significó una actitud pasiva del demandado frente al aspirante de su colectividad, pues no realizó ningún acto de campaña ni despliegue electoral a su favor y permitió que sus seguidores respaldaran a un candidato distinto al de la citada organización política.

Advirtió que “[...] el demandado no amonestó ni exigió a sus “huestes electorales”, amigos, líderes políticos, simpatizantes, votar por el candidato del Partido Conservador al cual pertenecía y por el contrario “dejó en libertad a sus electores” incumpliendo su deber legal de apoyar a su candidato a la Alcaldía de Soacha”.

Observa la Sala que al manifestar su desacuerdo con la decisión del a quo, el actor varió la posición asumida sobre la doble militancia dado que consideró que ahora no obedece al supuesto respaldo dado por el demandado al candidato González Casas del movimiento Juntos Podemos, como lo expuso en la demanda, sino a la ausencia de apoyo al aspirante a la Alcaldía inscrito por el Partido Conservador, al que pertenece el señor Peñuela Beltrán y por el cual fue elegido concejal de Soacha.

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

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

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

“ARTÍCULO 2o. PROHIBICIÓN DE DOBLE MILITANCIA. En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político. La militancia o pertenencia a un partido o movimiento político, se establecerá con la inscripción 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 investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.

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

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

La modalidad de doble militancia imputada por el demandante al concejal Peñuela Beltrán es la descrita en el inciso 1º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011², según la cual como miembro en ejercicio y aspirante a una corporación de elección popular, como el Concejo de Soacha, no podía apoyar a candidatos distintos a los inscritos por el partido político al cual se encontraba afiliado, en este caso el Partido Conservador.

A partir del texto de la citada disposición, advierte la Sala que la prohibición legal impide el respaldo a los aspirantes diferentes de aquellos inscritos por la

² Según el criterio adoptado por esta corporación y reiterado, entre otras, en la sentencia de septiembre veintinueve (29) del presente año, dentro del expediente 73001-23-33-000-2015-00806-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro, actualmente existen cinco (5) modalidades de doble militancia así:

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

ii) Quienes participen en consultas: “Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral.” (Inciso 5º del artículo 107 de la Constitución Política)

iii) Miembros de una corporación pública: “Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones”. (Inciso 12 del artículo 107 de la Constitución Política e Inciso 2º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011)

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

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

organización política a la cual esté afiliada la persona que tenga la condición de elegido o aspire a cargos o corporaciones de elección popular, lo cual resulta aplicable al señor Peñuela Beltrán porque en 2015 ostentaba la investidura de concejal de Soacha por el Partido Conservador y además buscaba repetir en el periodo 2016-2019.

La Sala considera que la estructuración de la referida causal de doble militancia exige necesariamente la ejecución de actos positivos y concretos de apoyo en beneficio del candidato diferente del que fue inscrito por el correspondiente partido político.

Dicho respaldo debe quedar materializado a través de diversas manifestaciones como por ejemplo el acompañamiento en la aspiración política, la ayuda prestada en la actividad política, la asistencia en varias modalidades y cualquier otra conducta que pueda favorecer los intereses del otro candidato en el debate electoral³.

Esta circunstancia hace que la doble militancia no pueda surgir por otro tipo de conductas que no constituyen manifestaciones de apoyo, como el hecho de no compartir escenarios de campaña con el aspirante del propio partido, pues incluso dentro de la disciplina de partido el desarrollo de la actividad política hace parte de la autonomía de cada aspirante.

Desde este punto de vista, la Sala no comparte el argumento expuesto por el actor según el cual la prohibición legal tiene un carácter ambivalente que permite entenderla en diferentes sentidos, al punto de configurar la doble militancia por la omisión del deber de respaldar al candidato inscrito por el propio partido político.

Al regular la modalidad específica, el inciso 1º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011 fue clara y expresa al manifestar que la prohibición radica en apoyar a candidatos distintos de los inscritos por el partido al cual se encuentre afiliado quien aspire al cargo o corporación pública.

En sus precisos términos, la norma ofrece un sentido concreto y específico sobre la conducta exigida para la ocurrencia de la causal de doble militancia, consistente en el respaldo brindado al aspirante del partido político distinto del cual es integrante una determinada persona.

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.

Un entendimiento de la causal de doble militancia con espectro ambivalente, como

³ Así lo entendió esta corporación al definir los elementos de la conducta prohibitiva establecida en el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011 para la configuración de la doble militancia. Al respecto puede verse, entre otras, sentencia de septiembre veintinueve (29) de 2016, expediente 73001- 23-33-000-2015-00806-01, C.P. Alberto Yepes Barreiro.

lo propuso el actor, implicaría aplicar la figura a supuestos no previstos en la Constitución ni en la Ley 1475 de 2011, cuyo ámbito está claramente circunscrito a los actos positivos de apoyo.

La Sala tampoco comparte el alcance jurídico amplio y extensivo que el actor busca darle a la prohibición legal para justificar la inclusión del incumplimiento de posibles deberes partidistas de acción, como causal de doble militancia por apoyo a candidatos diferentes.

Es indiscutible que la doble militancia es un mecanismo que tiene notable incidencia en el ejercicio del derecho fundamental a la participación política previsto en el artículo 40 de la Constitución, particularmente en la posibilidad que tiene el ciudadano de ser elegido.

Adicionalmente, la configuración de la doble militancia tiene como consecuencia una sanción que en el caso de quienes son elegidos es la nulidad de la elección⁴, según lo dispuesto en el numeral 8° del artículo 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Esta especial naturaleza que la vincula al ámbito sancionatorio hace que la interpretación de la prohibición tenga alcances restrictivos, que descartan su aplicación a hechos, situaciones y supuestos no incluidos en las normas que regulan la prohibición legal.

En consecuencia, estima la Sala que el alegado incumplimiento del deber ordinario de respaldo al candidato del mismo partido no puede tenerse como razón para estructurar la doble militancia que el actor imputó al concejal demandado como integrante del Partido Conservador.

La interpretación restrictiva acogida para establecer los alcances de la prohibición no resulta contraria al objetivo fijado por la Ley 1475 de 2011 para esta modalidad, que consiste en el apoyo dado a candidatos distintos a los inscritos por el partido al cual está afiliado.

El actor también cuestionó que el señor Peñuela Beltrán no haya amonestado ni exigido a sus “huestes electorales”, amigos, líderes políticos y simpatizantes que votaran por el candidato del Partido Conservador a la Alcaldía de Soacha, lo que igualmente significó el incumplimiento del deber de apoyar al aspirante de dicha colectividad.

Insiste la Sala en que la causal invocada por el demandante con base en la regulación prevista en Ley 1475 de 2011 no incluyó esas posibles conductas de abstención como elementos para estructurar la doble militancia.

Lo que exige el texto de la norma es precisamente lo contrario: la ejecución de

⁴ En las etapas previas a la elección y en virtud del inciso 4° de la Ley 1475 de 2011, la doble militancia también puede ser sancionada de acuerdo con lo dispuesto en los estatutos de la respectiva organización política y respecto de los candidatos es causal de revocatoria de la inscripción.

actos positivos de apoyo a un candidato diferente de aquel inscrito por el partido al cual pertenece el concejal demandado.

En este sentido, la Sala comparte la conclusión a la cual llegó el a quo según la cual la declaración de los testigos que acudieron al proceso no prueba la doble militancia, ya que se trata de terceros que apoyaron la aspiración política del señor Peñuela Beltrán pero manifestaron la opción libre de respaldar al candidato a la alcaldía del movimiento Juntos Podemos.

En el expediente no obra prueba que tales personas tuvieran la condición de miembros de la campaña del concejal Peñuela Beltrán ni de integrantes del Partido Conservador, por lo cual no podía exigirles que obligatoriamente apoyaran al aspirante de dicha organización política, ni que pudieran ser sometidos a los deberes estatutarios.

Además, considera la Sala que la conducta que puedan desplegar los simpatizantes del candidato en relación con el ejercicio de su actividad política, en virtud de la autonomía personal, genera una responsabilidad individual que no puede ser trasladada al demandado.

Las manifestaciones hechas por el demandante en la apelación sobre la amistad existente entre los testigos y el concejal demandado no desvirtúan la calidad de simples simpatizantes que ofrecieron su apoyo a la aspiración sin estar formalmente vinculados al Partido Conservador.

Al quedar descartada la doble militancia a partir de la interpretación extensiva del inciso 1º del artículo 2º de la ley 1475 de 2011, hecha por el actor en el recurso de apelación, la decisión del a quo será confirmada.

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

F A L L A

PRIMERO: Confírmase la providencia apelada, esto es la sentencia de agosto veintiséis (26) del presente año dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta providencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Presidenta

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Consejera

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero