



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

**Consejero ponente:** *CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO*

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de junio de dos mil dieciocho (2018)

**RADICACIÓN: 11001-03-28-000-2018-00052-00**  
**ACTOR: JORGE ANDRÉS ROJAS URREA**  
**DEMANDADO: FLORA PERDOMO ANDRADE**  
**NULIDAD ELECTORAL**

Procede la Sala a proveer sobre la admisión de la demanda presentada contra la elección de la señora Flora Perdomo Andrade como representante a la Cámara por el departamento del Huila para el período 2018-2022, y a resolver la solicitud de suspensión provisional de los efectos de dicho acto, elevada por la parte actora.

**ANTECEDENTES**

**1. La demanda**

Actuando en nombre propio, el señor Jorge Andrés Rojas Urrea, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral previsto en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo demandó el acto por medio del cual se declaró la elección de la señora Flora Perdomo Andrade como representante a la Cámara por el departamento del Huila.

Como fundamento de la demanda, señaló que la demandada incurrió en doble militancia por pertenecer al mismo tiempo al Partido Liberal Colombiano y Por un Huila Mejor, en claro desconocimiento de lo establecido en el artículo 107 de la Constitución Política y el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011.

Precisó que la señora Flora Perdomo Andrade fue elegida representante a la Cámara por el departamento del Huila inscrita por el Partido Liberal Colombiano pese a que según consta en la página del Congreso de la República pertenece también al partido Por un Huila Mejor.

Adujo que en este caso se configura una causal de nulidad subjetiva por doble militancia por pertenecer simultáneamente a dos partidos políticos.



Expediente 11001-03-28-000-2018-00052-00  
Actor: Jorge Andrés Rojas Urrea  
Electoral

Sostuvo que dicha circunstancia conlleva a que incluso se anulen los votos obtenidos por los partidos políticos involucrados, toda vez que con su actuar se defrauda la confianza de los electores.

Señaló que el acto demandado vulneró los artículos 1, 2, 6, 90, 103, 107 y 180 de la Constitución Política; 280 de la Ley 5 de 1992; 3, 139 y 275 de la Ley 1437 de 2011; 1, 2, 8, 10, 28 y 32 de la Ley 1475 de 2011.

## **2. La solicitud de suspensión provisional**

Además de los argumentos de la demanda, adujo que en atención a que la posesión en el cargo de congresista debe darse inmediatamente y dado que sus funciones y obligaciones constitucionales son de gran responsabilidad, se debe suspender el acto demandado, para evitar así un perjuicio irremediable, por cuanto la congresista electa puede votar en decisiones trascendentales para el país.

## **3. Trámite de la solicitud**

Mediante providencia del 9 de mayo de 2018, la consejera Rocío Araújo Oñate inadmitió la demanda presentada por el actor de manera conjunta contra la elección de los señores Flora Perdomo Andrade, Justiniano Miranda Solórzano y Emma Constanza Sastoque Meñeca como representantes a la Cámara por el departamento del Huila y en consecuencia, ordenó presentarlas de manera separada. (fols. 86 a 89)

Una vez subsanada la demanda y sometida a nuevo reparto, correspondió el conocimiento del presente asunto a quien ahora funge como ponente.

Así, previo a la admisión de la demanda, mediante auto del 23 de mayo de 2018, se ordenó el traslado de la solicitud de suspensión provisional a la señora Flora Perdomo Andrade, al presidente del Consejo Nacional Electoral, al registrador Nacional del Estado Civil y al director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (fol. 91).

## **4. Traslado de la solicitud**

Surtido el traslado de que trata el artículo 233 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la demandada, la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral y la agente del Ministerio Público se pronunciaron sobre la solicitud de suspensión provisional.



#### **4.1 Flora Perdomo Andrade**

A través de apoderado, la demandada se pronunció sobre la solicitud de suspensión provisional en los siguientes términos:

Precisó que la demanda se sustenta en que la señora Flora Perdomo Andrade incurrió en doble militancia por pertenecer de manera simultánea a dos partidos políticos: el Liberal y Por un Huila Mejor, sin tener en cuenta que este último es un extinto grupo significativo de ciudadanos, por el cual realizó su inscripción en el período 2014 – 2018.

Afirmó que ninguna de las normas invocadas como sustento de la solicitud de suspensión provisional fue vulnerada con ocasión del acto de elección demandado.

Señaló que aunque el demandante invoca como vulnerados los artículos 1, 2, 6, 90, 103 y 180 de la Constitución Política; 280 de la Ley 5 de 1992; 3, 139; 275 de la Ley 1437 de 2011; 8, 10, 28 y 32 de la Ley 1475 de 2011, no precisó la forma en que éstas se ven afectadas por el acto demandado.

Frente a la posible vulneración del artículo 107 de la Constitución Política explicó que la señora Perdomo Andrade se inscribió por el grupo significativo de ciudadanos Por un Huila mejor para las elecciones 2014 – 2018 y no por un partido político.

Refirió que la diferencia fundamental que existe entre los partidos políticos y los grupos significativos de ciudadanos es la vocación de permanencia lo que impide que se configure la doble militancia en el caso concreto.

Explicó que la Ley 130 de 1994 y la jurisprudencia con claros al establecer que los grupos significativos de ciudadanos no tienen personería jurídica y por ende, no tienen vocación de permanencia.

Adujo que el párrafo del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011 dispone que las restricciones previstas en dicha norma no aplican a los miembros de los partidos y movimientos políticos que sean disueltos por decisión de sus miembros o pierdan personería jurídica.

Aclaró que en este caso, el grupo significativo de ciudadanos perdió su vocación de permanencia mucho antes de la última contienda electoral, por lo que es claro que no se incurrió en doble militancia.

Refirió la naturaleza y finalidad de los grupos significativos de ciudadanos como expresión de la democracia participativa y respuesta a la crisis partidaria que se vive en el país.



Expediente 11001-03-28-000-2018-00052-00  
Actor: Jorge Andrés Rojas Urrea  
Electoral

Puso de presente que el demandante no aportó prueba alguna de sus afirmaciones.

Precisó las diferencias entre partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos a la luz de la ley y la jurisprudencia de la Corte Constitucional y esta Corporación.

Aseveró que no existe una clara diferencia entre los partidos y los movimientos políticos, pero sí, entre estos y los grupos significativos de ciudadanos, específicamente: la vocación de permanencia.

Agregó que mientras los partidos y movimientos políticos inscriben candidatos a través de un aval suscrito por su representante legal, los grupos significativos lo hacen mediante la recolección de firmas.

Indicó que además, los partidos y movimientos políticos tienen unos estatutos, ideología y programa que los cohesiona, los grupos significativos de ciudadanos carecen de dichas formalidades, conforme lo establece la Circular 017 de 2013 de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Destacó que la jurisprudencia de esta Corporación ha sido enfática al manifestar que los grupos significativos de ciudadanos son coyunturales por su naturaleza, razón por la cual se extinguen con el vencimiento del período para el cual se utilizó la figura, salvo que sus integrantes decidan otra cosa y se transformen en partidos o movimientos políticos.

Mencionó que, conforme la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la doble militancia no sólo se predica de la existencia de dos agrupaciones políticas sino de la existencia de dos programas y agendas de acción política.

Manifestó que esta Corporación ha sido reiterativa en aplicar la excepción consagrada en el parágrafo del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011, relacionada con la disolución de partidos y grupos significativos de ciudadanos, en materia de grupos significativos de ciudadanos.

Concluyó que esta Sección ha sido uniforme al aceptar que en casos como los de la señora Flora Perdomo Andrade quien fue elegida para la Cámara de Representantes en el período 2014 – 2018 mediante un grupo significativo de ciudadanos y en el período 2018 – 2022 por el Partido Liberal, no se configura la prohibición de doble militancia. (fols. 110 a 136).

#### **4.2 Registraduría Nacional del Estado Civil**

A través de apoderado, la Registraduría Nacional del Estado Civil se pronunció sobre la solicitud de suspensión provisional en los siguientes términos:



Expediente 11001-03-28-000-2018-00052-00  
Actor: Jorge Andrés Rojas Urrea  
Electoral

Recordó que esa entidad no es la competente para declarar la elección de los cargos de elección popular como el cuestionado en este caso, por cuanto dicha función se encuentra en cabeza de las Comisiones Escrutadoras Departamentales.

Señaló que se debe declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva de esa entidad por no tener injerencia alguna en la presunta vulneración de las normas superiores invocadas en la demanda.

Explicó que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política son los partidos políticos quienes inscriben y avalan a sus candidatos y por ende, verifican que no estén incurso en causales de inhabilidad ni incompatibilidad, responsabilidad que se extiende a los grupos significativos de ciudadanos en los términos del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011.

Expuso que el numeral 12 del artículo 265 de la Constitución Política le otorga la competencia al Consejo Nacional Electoral para decidir sobre la revocatoria de la inscripción de candidatos a corporaciones públicas o cargos de elección popular, cuando exista prueba de que estén incurso en causal de inhabilidad.

Destacó que la Registraduría Nacional del Estado Civil sólo tiene facultades para verificar las cuestiones de forma en lo que atañe a la inscripción de candidatos de conformidad con lo establecido en los artículos 32 de la Ley 1475 de 2011 y 396 del Código Penal.

Concluyó que esa entidad es un órgano técnico e imparcial en materia electoral, por lo que no puede pronunciarse sobre el fondo de la controversia aquí planteada. (fols. 139 a 141).

#### **4.3 Consejo Nacional Electoral**

A través de apoderado, el Consejo Nacional Electoral, se pronunció sobre la solicitud de suspensión provisional en los siguientes términos:

Manifestó su oposición a la totalidad de pretensiones de la demanda, toda vez que no se configuran los presupuestos de la inhabilidad alegada por la parte actora.

Expuso el marco normativo y jurisprudencial de la doble militancia como causal de nulidad electoral, con el fin de precisar que ésta no se configura en el caso concreto.

Explicó que la demandada fue elegida como representante a la Cámara por el departamento del Huila para el período 2014 – 2018 por el Grupo Significativo de Ciudadanos Por un Huila Mejor y sin renunciar a ese curul, fue elegida en



las siguientes elecciones en ese mismo cargo, esta vez, en representación del Partido Liberal Colombiano.

Precisó que si bien la doble militancia es también aplicable a quienes hagan parte de los grupos significativos de ciudadanos, no puede perderse de vista que esta no es una prohibición absoluta, en la medida en que el parágrafo del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011 admite excepciones para aquellas organizaciones que no mantengan su personería jurídica y que no perduren en el tiempo.

Señaló que en este caso, el Grupo Significativo de Ciudadanos Por un Huila Mejor, no tuvo vocación de permanencia y no sobrevivirá más allá de la finalización del período inicial para el cual fue elegida en la primera ocasión la demandada, esto es, el 19 de julio de 2018, como quiera que no presentó candidatos para las elecciones celebradas el 11 de marzo de 2018.

Concluyó que con base en lo anterior, no se configura la causal de doble militancia invocada en la demanda y por tanto, las pretensiones de la misma deben ser negadas.

#### **4.4 Ministerio Público**

La procuradora séptima delegada ante esta Corporación, se pronunció sobre la solicitud de suspensión provisional así:

Refirió al marco normativo y jurisprudencial de la doble militancia para concluir que en el caso concreto no existe prueba alguna que permita determinar si la señora Flora Perdomo Andrade se encuentra incurso en dicha causal o no.

Explicó que está acreditado que la señora Perdomo Andrade fue elegida como representante a la Cámara por la circunscripción del Huila para el período 2018 – 2022 avalada por el Partido Liberal Colombiano, sin embargo, no está demostrada la militancia simultánea en dos partidos o movimientos políticos, o en un partido y un movimiento político, como se pretende hacer ver en la demanda.

Sostuvo que correspondía a la parte actora demostrar que para el momento en que se llevó a cabo la inscripción de la candidatura de la señora Perdomo Andrade como candidata a la Cámara de Representantes por la circunscripción electoral del Huila con el aval del Partido Liberal Colombiano, el movimiento Por un Huila Mejor, en nombre del cual se inscribió para el período 2014 – 2018 se encontraba vigente, frente al cual se pudiera estructurar la pertenencia simultánea a más de un partido o movimiento político.

Consideró que no es suficiente para que proceda la medida cautelar, afirmar que para el período 2014 – 2018 la demandada fue electa por un movimiento



y ahora, para el período 2018 – 2022 se inscribió por otro; por cuanto es necesario determinar probar que, en efecto, la simultaneidad se configura, aspecto que no está demostrada en esta instancia procesal.

Afirmó que las pruebas de la pertenencia de la señora Flora Perdomo Andrade al movimiento Por un Huila Mejor y una copia de la página web Congreso Visible, no tiene valor probatorio para demostrar la pertenencia simultánea de aquella a más de un movimiento o partido político.

Solicitó, en consecuencia, negar la medida cautelar solicitada. (fols. 149 a 153).

Con base en lo anterior, procede la Sala a resolver, previas las siguientes

## CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

La Sala es competente para conocer en única instancia de la demanda promovida contra la elección de la señora Flora Perdomo Andrade como representante a la Cámara por la circunscripción del Huila periodo 2018-2022, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 149 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>1</sup> y en el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999, modificado por el artículo 1° del Acuerdo 55 de 5 de agosto de 2003<sup>2</sup>.

En tales condiciones, está facultada para proveer sobre la admisión de la demanda y decidir sobre la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto acusado, en los términos del artículo 277 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

---

<sup>1</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. “Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: (...)

3. De la nulidad del acto de elección del Presidente y el Vicepresidente de la República, de los senadores, de los representantes a la Cámara (...).”

<sup>2</sup> Acuerdo 58 de 1999. Artículo 13. “DISTRIBUCIÓN DE LOS NEGOCIOS ENTRE LAS SECCIONES. Para efectos de repartimiento, los negocios de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así:

#### **Sección Quinta:**

(...)

3-. Los procesos electorales relacionados con elecciones o nombramientos.”



## 2. Cuestión previa

El consejero Alberto Yepes Barreiro, mediante oficio del 15 de junio de 2018 visible a folio 171 del expediente, manifestó su impedimento para conocer y decidir del presente asunto por estar incurso en la causal consagrada en el numeral 9 del artículo 141 del Código General del Proceso aplicable al caso por remisión de los artículos 131 y 296 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dada su especial amistad con la señora Flora Perdomo Andrade, la cual es de público conocimiento en el departamento del Huila.

Al respecto, el artículo 131 de la Ley 1437 de 2011 establece:

**“ARTÍCULO 131. TRÁMITE DE LOS IMPEDIMENTOS.** *Para el trámite de los impedimentos se observarán las siguientes reglas:*

(...)

*3. Cuando en un Magistrado concurra alguna de las causales señaladas en el artículo anterior, deberá declararse impedido **en escrito dirigido al ponente**, o a quien le siga en turno si el impedido es éste, expresando los hechos en que se fundamenta tan pronto como advierta su existencia, **para que la sala, sección o subsección resuelva de plano** sobre la legalidad del impedimento. Si lo encuentra fundado, lo aceptará y sólo cuando se afecte el quórum decisorio se ordenará sorteo de conjuez”. (Se resalta).*

Así las cosas, es claro que es la Sala a la que pertenece el magistrado que manifiesta estar impedido, la competente para decidir sobre el mismo.

En el presente caso, el consejero de Estado Alberto Yepes Barreiro manifestó estar incurso en la causal 9 del artículo 141 del Código General del Proceso que dispone:

*“Son causales de recusación las siguientes:*

(...)

*9. Existir enemistad grave o amistad íntima entre el juez y alguna de las partes, su representante o apoderado.”*

Revisada la situación fáctica que fundamenta el impedimento del consejero Yepes Barreiro, la Sala encuentra que el impedimento manifestado, se encuentra fundado, por lo que así se declarará.



En consecuencia, se le relevará del conocimiento del presente asunto.

### **3. La admisión de la demanda**

Para la admisión de la demanda en materia electoral se exige el cumplimiento de los requisitos formales establecidos en el artículo 162 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la individualización de las pretensiones de que trata el artículo 163, que la demanda se presente en la oportunidad prevista en la letra a) del numeral 2 del artículo 164 y que se acompañe de los anexos señalados en el artículo 166 de ese mismo estatuto, además, de la verificación de la debida acumulación de causales de nulidad a que se refiere el artículo 281.

En el caso concreto, la declaratoria de la elección se realizó el 17 de marzo de 2018<sup>3</sup>, por lo que el término de 30 días establecido en la ley para demandar venció el 8 de mayo siguiente; por lo tanto como la demanda fue inicialmente presentada el 4 de mayo de 2018, según consta en el sistema de consulta de procesos de la página web de la Rama Judicial<sup>4</sup>, es claro que ésta fue presentada en término.

Así mismo, la demanda incluyó la designación de las partes, las pretensiones formuladas claramente, la descripción de los hechos, los fundamentos de derecho, la solicitud de pruebas que el actor pretende hacer valer en el proceso y las direcciones para las respectivas notificaciones.

En este punto, resulta del caso precisar que aunque se presentaron pretensiones principales y una subsidiaria, el alcance de las mismas se establecerá una vez se fije el litigio en la audiencia inicial de que trata el artículo 283 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En consecuencia, como la demanda cumple con las exigencias legales habrá de ser admitida.

### **4. De la medida cautelar de suspensión provisional**

---

<sup>3</sup> Folio 26 del expediente

<sup>4</sup>

<http://procesos.ramajudicial.gov.co/consultaprocessos/ConsultaJusticias21.aspx?EntryId=rWgPl6%2f3cxvgP7q04tg%2bg%2f19x88%3d>



Expediente 11001-03-28-000-2018-00052-00  
Actor: Jorge Andrés Rojas Urrea  
Electoral

En el Capítulo XI del Título V de la Parte Segunda del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se consagró la posibilidad de decretar medidas cautelares dentro de todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, sin que dicho acto implique prejuzgamiento alguno.

En materia de suspensión provisional, en su artículo 231 la Ley 1437 de 2011 fijó una serie requisitos en los siguientes términos:

*“Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud...”*

De manera concreta, en punto de nulidad electoral el artículo 277 de la precitada normativa estableció que la solicitud de suspensión provisional debe elevarse en la demanda y que aquella debe resolverse en el auto admisorio.

Sin embargo, esta misma Sala de Decisión ha aceptado que no necesariamente la medida cautelar debe presentarse en el texto mismo de la demanda sino que, tal y como se permite en los procesos ordinarios puede ser presentada en escrito anexo a esta, pero siempre y cuando se haga dentro del término de caducidad.

De manera concreta en oportunidad anterior se estableció:

*“Entonces, las disposiciones precisan que la medida cautelar i) se debe solicitar con fundamento en el mismo concepto de violación de la demanda, o en lo que el demandante sustente al respecto en escrito separado -siempre que el/los cargo(s) estén comprendidos en la demanda y que se encuentre en término para accionar- o en la misma demanda, pero en todo caso que sea específica y propia para la procedencia de la medida excepcional, o una expresa remisión a que el apoyo de la medida se soporta en el concepto de violación y ii) al resolver se debe indicar si la violación de las disposiciones invocadas surge de la confrontación entre el acto demandado y las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. (...)*

*En este sentido, según lo allí dispuesto, existe la posibilidad de que en forma cautelar se suspendan los efectos jurídicos de los actos administrativos de naturaleza electoral, cuando se cumplan las siguientes exigencias: (i) que así lo pida la parte actora en la demanda o con escrito anexo a la misma; (ii) que la infracción al ordenamiento jurídico surja de la valoración que se haga al*



*confrontar el acto con las normas invocadas por el actor; y, (iii) que para ello pueden emplearse los medios de prueba aportados por el interesado<sup>5</sup>”.*

Conforme con lo anterior, de la interpretación armónica de las normas que rigen la figura, se tiene que para que se pueda decretar la suspensión provisional de un acto en materia electoral debe realizarse un análisis del acto demandado frente a las normas superiores invocadas como vulneradas en la demanda o en la solicitud, según corresponda, para así verificar si hay una violación de aquellas con apoyo en el material probatorio con el que se cuente.

Lo anterior implica que el demandante debe sustentar su solicitud e invocar las normas que considera desconocidas por el acto o actos acusados y que el juez o sala encargada de su estudio, realice un análisis de esos argumentos y de las pruebas aportadas con la solicitud para determinar la viabilidad o no de la medida.

No obstante, resulta del caso precisar que no cualquier desconocimiento normativo implica *per se* la suspensión provisional del acto acusado por cuanto es claro que debe analizarse en cada caso concreto la implicación del mismo con el fin de determinar si tiene o no la entidad suficiente para afectar la aplicabilidad del acto y en últimas su legalidad.

Además, se hace necesario reiterar que el pronunciamiento que se emita con ocasión de una solicitud de medida cautelar en manera alguna implica prejuzgamiento, por lo que nada obsta para que la decisión adoptada varíe en el curso del proceso y para que incluso, la decisión definitiva sea diferente.

## **5. Decisión sobre la medida cautelar**

Como se dejó dicho, el actor sustenta la solicitud de medida cautelar en el hecho de que la demandada se encontraba inhabilitada para ser elegida como representante a la Cámara por haber incurrido en doble militancia al pertenecer simultáneamente a dos partidos políticos, por cuanto incurrió en la prohibición establecida en los artículos 107 de la Constitución Política y 2 de la Ley 1475 de 2011<sup>6</sup>.

Lo anterior por cuanto fue elegida por el Partido Liberal Colombiano, y según consta en la página web del Congreso de la República, pertenece a Por un Huila Mejor.

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Expediente 13001-23-33-000-2016-00070-01. Providencia del 3 de junio de 2016. M.P. Dra. Lucy Jeannette Bermúdez.

<sup>6</sup> Si bien es cierto el demandante invocó otras normas en la demanda, lo cierto es que sólo explicó el concepto de la violación frente a estas dos.



Expediente 11001-03-28-000-2018-00052-00  
Actor: Jorge Andrés Rojas Urrea  
Electoral

La demandada, por su parte, explicó que se presentó como candidata a la Cámara de Representantes para el período 2014 – 2018 por el extinto grupo significativo de ciudadanos Por un Huila Mejor y para el período 2018 – 2022 por el Partido Liberal Colombiano.

Sostuvo que en consecuencia, no es cierto que pertenezca a dos partidos políticos de manera simultánea y destacó que el grupo significativo de ciudadanos Por un Huila Mejor no tuvo vocación de permanencia por cuanto no presentó candidatos para el período 2018 – 2022, razón por la cual no incurrió en doble militancia.

Frente a la doble militancia el artículo 107 de la Constitución Política dispone:

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

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

*Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones. (...)*

De acuerdo con esta norma no se permite a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica; ni a quienes sean miembros de una corporación pública presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto.

A su turno, el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011 establece:

*“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.*

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

De lo anterior se deduce que existen otras casuales de doble militancia, diferentes a las del artículo 107 Constitucional, razón por la cual esta Corporación<sup>7</sup> ha dicho que en la actualidad existen cinco modalidades en las que se puede materializar la prohibición de doble militancia, que son para:

- 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)

---

<sup>7</sup> Ver entre otras sentencia del 29 de septiembre del 2016, expediente 730001-23-33-000-2015-00806-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro.



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).

No obstante, también debe tenerse en cuenta que el párrafo del artículo 2 establece una excepción a la configuración de la doble militancia consistente en que los partidos o movimientos políticos sean disueltos por decisión de sus miembros o por pérdida de la personería jurídica por razones diferentes a las sanciones legales.

En este caso se alega que la demandada incurrió en doble militancia por cuanto perteneció de manera simultánea a dos o más partidos o movimientos políticos y porque resultó elegida como representante a la Cámara por la circunscripción de Huila para el período 2014 – 2018 con el apoyo de Por un Huila Mejor y para el período 2018 – 2022 por el Partido Liberal Colombiano.

Como prueba de lo anterior aportó copia de una impresión de pantalla del 21 de marzo de 2018 de la página web Congreso Visible donde se afirma que la señora Flora Perdomo Andrade era representante a la Cámara de Representantes “partido” Por un Huila Mejor. (fol. 47)

De igual forma, copia de una impresión de pantalla de la página web de la Cámara de Representantes donde consta que la demandada fue elegida para el período constitucional 2014 – 2018 con apoyo de Por un Huila Mejor. (fol. 49).



Expediente 11001-03-28-000-2018-00052-00  
Actor: Jorge Andrés Rojas Urrea  
Electoral

Así mismo, copia del formulario E-26 donde consta la declaratoria de elección de la señora Perdomo Andrade como representante a la Cámara por el departamento del Huila para el período 2018 - 2022 por el Partido Liberal Colombiano. (fol. 26).

De los documentos anteriores, se extrae que efectivamente la demandada fue elegida como representante a la Cámara para el período 2014 – 2018 con apoyo de Por un Huila Mejor y para el período 2018 – 2022 por el Partido Liberal Colombiano.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que con el escrito a través del cual se recorrió el traslado de la solicitud de medida cautelar bajo estudio la demandada aportó copia de la certificación expedida por el delegado del registrador nacional del Estado Civil el 1 de junio de 2018 en donde consta que Por un Huila mejor es un movimiento significativo de ciudadanos que no inscribió candidatos a la Cámara de Representantes por el departamento del Huila para el período 2018 – 2022. (fol. 137).

Además, se aportó copia del formulario de inscripción de la demandada por parte de dicho grupo significativo de ciudadanos para las elecciones del 9 de marzo de 2014, período 2014 – 2018. (fol. 138).

En tales condiciones, encuentra la Sala que contrario a lo afirmado por la parte actora, Por un Huila Mejor no es un partido político con personería jurídica sino que fue un grupo significativo de ciudadanos que no presentó candidatos para el período 2018 – 2022.

Frente a los grupos significativos de ciudadanos la Corte Constitucional ha señalado:

*“Las organizaciones sociales, los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos, no tienen vocación de permanencia desde el punto de vista del activismo político. Su propósito central en el escenario público no es el de participar en la contienda electoral de manera continua, sino el de obtener resultados concretos de orden social y/o económico. No obstante, advierte la Corte, la falta de estructura organizativa no ha sido óbice para extender a favor de estas agrupaciones, el reconocimiento de ciertos beneficios conferidos a las manifestaciones políticas que sí la poseen. La Corte enfatiza esta apreciación diciendo que “[l]a manifestación popular espontánea y depositaria de una voluntad social significativa también fue tomada en cuenta. La idea de incluir los grupos sociales significativos refleja esta intención de proteger el derecho a la participación política, incluso en aquellos niveles en los cuales su*



*manifestación carece de una clara organización que le asegure su institucionalidad y permanencia.<sup>8</sup>*

De igual forma, frente a su diferencia con los partidos y movimientos políticos esta Sección ha sido clara al establecer:

*“En síntesis, la diferencia que existe entre partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos se encuentra en los fines fundantes de los mismos, en cuanto son completamente diferentes entre sí; en el caso de los partidos políticos estos buscan acceder al poder, a los cargos de elección popular e influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación, mientras que los movimientos políticos buscan influir en la formación de la voluntad política o participar en las elecciones; por su parte los grupos significativos de ciudadanos recogen una manifestación política coyuntural<sup>9</sup>”.*

No obstante, también se ha reconocido que los candidatos inscritos por grupos significativos de ciudadanos también están incurso en las causales de doble militancia, aunque respecto de aquellos aplica la excepción consagrada en el parágrafo del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011:

*“Debe aclararse que si bien esta excepción se refiere específicamente a partidos y movimientos políticos, ha de entenderse que también se aplica a los grupos significativos de ciudadanos de conformidad con la interpretación extensiva que la Corte Constitucional acogió en aquella sentencia C-490 de 2011<sup>10</sup>, cuando señaló: “ante la **inexistencia** del partido o movimiento político de origen, configuraría una carga desproporcionada impedir que sus miembros pudieran optar por pertenecer a otra agrupación política, pues ello restaría toda eficacia al derecho político previsto en el artículo 40-3 C.P. Además, la excepción planteada no afecta la estabilidad ni la disciplina del sistema de partidos, **puesto que en sentido estricto no puede concluirse la existencia de doble militancia cuando una de las agrupaciones políticas ha perdido vigencia y, por ende, su programa de acción política no puede ser jurídicamente representado**”.* (Negrillas fuera de texto)

*Denota lo anterior que para que se estructure la excepción del parágrafo del artículo 2 de la Ley 1437 de 2011 ha de tenerse en cuenta la pérdida de vigencia de la agrupación política, porque en esas condiciones no es*

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-955 del 6 de septiembre de 2001. M.P: Marco Gerardo Monroy Cabra

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Expediente 05001-23-33-000-2015-02495-02. Providencia del 29 de septiembre de 2016. M.P. Dra. Rocío Araújo Oñate.

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-490 del 23 de junio de 2011. M.P: Luis Ernesto Vargas Silva.



*viable la representación de su programa de acción, rompiéndose con ello la vocación de permanencia<sup>11</sup>.*

Así las cosas, se debe determinar si el grupo significativo de ciudadanos permaneció o no en el tiempo, para poder establecer si en el caso concreto, con base en las pruebas obrantes en el expediente, la demandada incurrió o no en doble militancia.

Al respecto, como se dejó dicho, fue aportada una certificación de la Registraduría Nacional del Estado Civil en donde consta que el grupo significativo de ciudadanos Por un Huila Mejor no inscribió candidatos para las elecciones del 11 de marzo de 2018, período 2018 – 2022, de lo que se deduce que no tuvo vocación de permanencia más allá de las elecciones para el período 2014 – 2018.

Por lo tanto, en este estado del proceso no se encuentra acreditado que la demandada haya incurrido en doble militancia y por tanto, que con el acto a través del cual se declaró su elección como representante a la Cámara por la circunscripción del Huila se haya desconocido los artículos 107 de la Constitución Política y 2 de la Ley 1475 de 2011, por lo que la medida cautelar solicitada será denegada.

Lo anterior, sin perjuicio de que una vez surtidas las demás etapas procesales se llegue a una conclusión diferente, toda vez que, como se advirtió la decisión sobre el decreto o no de una medida cautelar, en manera alguna implica prejuzgamiento.

## **6. Otras decisiones**

Al margen de lo anterior, resulta del caso precisar que aunque el apoderado de la Registraduría Nacional del Estado Civil planteó la falta de legitimación en la causa por pasiva de esa entidad, no resulta ser ésta la oportunidad procesal pertinente para decidir sobre dicha solicitud la cual constituye una excepción previa y por ende, deberá ser resuelta en la audiencia inicial.

De otra parte, se tiene que a folio 109 del expediente obra poder otorgado por la señora Flora Perdomo Andrade al abogado William Alvis Pinzón.

Así mismo, a folio 142 obra poder otorgado por el jefe de la Oficina Jurídica de la Registraduría Nacional del Estado Civil al abogado James Alexander Lara Sánchez con el fin de que ejerza su representación dentro del presente trámite procesal.

---

<sup>11</sup> *Ibidem*



Expediente 11001-03-28-000-2018-00052-00  
Actor: Jorge Andrés Rojas Urrea  
Electoral

De igual forma, en el disco compacto que obra a folio 169 del expediente obra la Resolución 1390 del 5 de junio de 2018 a través del cual se delega en el abogado Renato Rafael Contreras Ortega la representación judicial de esa entidad dentro del presente asunto.

Por lo tanto, al reunir los poderes y el acto de delegación los requisitos legales habrá de reconocerse a los abogados William Alvis Pinzón y Alexander Lara Sánchez como apoderados de la demandado y de la Registraduría Nacional del Estado Civil, respectivamente, en los términos de los documentos aportados para tal fin.

Conforme con lo anterior, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta,

## RESUELVE

**Primero:** Declárase fundado el impedimento manifestado por el consejero de Estado Alberto Yepes Barreiro y en consecuencia, sepárasele del conocimiento del presente asunto.

**Segundo:** Al estar reunidos los requisitos de oportunidad y forma admítase en única instancia la demanda de la referencia.

Por lo anterior se dispone:

1. Notifíquese personalmente a la señora Flora Perdomo Andrade en la forma prevista en el numeral 1 del artículo 277 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Para estos efectos se comisiona a los juzgados Administrativos de Neiva, para lo cual por secretaría será librado el despacho comisorio con los insertos del caso<sup>12</sup>.

En el evento de no ser posible su notificación personal, procédase de conformidad con lo establecido en los literales b) y c) del numeral 1° de la referida norma.

2. Notifíquese personalmente al presidente del Consejo Nacional Electoral y al registrador nacional del Estado Civil, en la forma dispuesta en el numeral 2° del artículo 277 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

---

<sup>12</sup> Al regular el aspecto relacionado con la comisión, el artículo 37 del Código General del Proceso dispuso lo siguiente: "La comisión solo podrá conferirse para la práctica de pruebas en los casos que autoriza el artículo 171, **para la de otras diligencias que deban surtirse fuera de la sede del juez de conocimiento (...)**". (Negritas fuera del texto).



Expediente 11001-03-28-000-2018-00052-00  
Actor: Jorge Andrés Rojas Urrea  
Electoral

3. Infórmese a la demandada y a las autoridades que intervinieron en la expedición del acto acusado que la demanda podrá ser contestada dentro de los 15 días siguientes a aquel en que sea hecha la notificación personal del auto admisorio.

4. Notifíquese personalmente al agente del Ministerio Público, según lo dispuesto en el artículo 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo modificado por el artículo 612 de la Ley 1564 de 2012.

5. Notifíquese por estado al actor.

6. Notifíquese personalmente al Partido Liberal Colombiano, por medio de su representante legal, por tener interés directo en el resultado del proceso, de conformidad con lo establecido en el numeral 3 del artículo 171 del Código de Procedimiento Administrativo y lo Contencioso Administrativo aplicable por remisión del artículo 296 *Ibíd.*

7. Infórmese a la comunidad la existencia de este proceso en la forma prevista en el numeral 5 del artículo 277 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, de lo cual se dejará constancia en el expediente.

8. Notifíquese personalmente al director general o al representante delegado para recibir notificaciones de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en los términos del artículo 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo modificado por el artículo 612 de la Ley 1564 de 2012.

9. Advértase al Consejo Nacional Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil, que durante el término para contestar la demanda deberán allegar copia de los antecedentes administrativos del acto acusado que se encuentren en su poder, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 1° del artículo 175 de la ley 1437 de 2011.

**Tercero:** Deniégase la solicitud de medida de suspensión provisional de los efectos de la elección de la señora Flora Perdomo Andrade como representante a la Cámara por la circunscripción del Huila para el periodo 2018-2022.

**Cuarto:** Reconócese personería a los abogados William Alvis Pinzón, Alexander Lara Sánchez y Renato Rafael Contreras Ortega como apoderados de la demandada, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo



Expediente 11001-03-28-000-2018-00052-00  
Actor: Jorge Andrés Rojas Urrea  
Electoral

Nacional Electoral respectivamente, en los términos de los documentos aportados para tal fin visibles a folios 109, 142 y en el disco compacto que obra a folio 169 del expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Presidente

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Consejero

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Consejera



SC5780-6-1



GP059-6-1

