

Sentencia SU213/22

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES EN MEDIO DE CONTROL NULIDAD ELECTORAL-No se configuraron los defectos que acreditaran la vulneración del debido proceso y la participación en política

COADYUVANCIA EN TUTELA-Alcance del artículo 13 del Decreto 2591/91

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos generales y especiales de procedibilidad

ACCION DE TUTELA CONTRA SENTENCIAS DE ALTAS CORTES-Requisitos generales de procedencia requiere argumentación y análisis más riguroso

DEFECTO FACTICO POR INDEBIDA VALORACION PROBATORIA-Configuración

DEFECTO FACTICO-Fundamentos y marco de intervención que compete al juez de tutela

(...), en caso de que una prueba pueda ser valorada de maneras diversas y razonables, el juez de tutela deberá: i) considerar que «es el juez natural quien debe determinar, conforme a los criterios de la sana crítica, y en virtud de su autonomía e independencia, cuál es la que mejor se ajusta al caso concreto» y ii) asumir, salvo que los hechos acrediten lo contrario, «que la valoración de las pruebas realizadas por aquel es razonable y legítima».

DEFECTO SUSTANTIVO-Presupuestos para su configuración

CARACTERIZACION DEL DEFECTO POR DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE CONSTITUCIONAL

DERECHO A LA PARTICIPACION POLITICA-Marco normativo y constitucional de la inscripción de candidaturas

INSCRIPCIÓN DE CANDIDATURAS-Jurisprudencia constitucional

INSCRIPCIÓN DE CANDIDATURAS-Jurisprudencia del Consejo de Estado

(...) los titulares del derecho a inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular son los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos, y las coaliciones conformadas por estas organizaciones políticas. Tanto la Constitución como el Código Electoral, el Estatuto Básico de los Partidos Políticos y la Ley Estatutaria 1475 de 2011 definieron los requisitos que, para el efecto, deben cumplir los interesados, de acuerdo con la modalidad de postulación escogida.

PROHIBICION DE DOBLE MILITANCIA POLITICA-Marco normativo

PROHIBICION DE DOBLE MILITANCIA POLITICA-Jurisprudencia constitucional

CANDIDATURAS DE COALICIÓN POLÍTICA-Jurisprudencia constitucional

CANDIDATURAS DE COALICIÓN POLÍTICA-Jurisprudencia del Consejo de Estado

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES EN MEDIO DE CONTROL NULIDAD ELECTORAL-Inexistencia del defecto fáctico por cuanto el accionante incurrió en doble militancia por apoyo

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES EN MEDIO DE CONTROL NULIDAD ELECTORAL-Inexistencia del defecto sustantivo, en las candidaturas por coalición aplica la prohibición de doble militancia

Referencia: expediente T-8.521.438

Acción de tutela instaurada por Carlos Alberto Román Ochoa contra la Sección Quinta del Consejo de Estado.

Magistrada ponente:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá, D. C., dieciséis (16) de junio de dos mil veintidós (2022).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991, ha aprobado la siguiente

## SENTENCIA

En el proceso de revisión de las decisiones judiciales dictadas el 20 de mayo de 2021 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en primera instancia, y el 30 de agosto del mismo año por la Subsección B de la Sección Tercera de la misma corporación, en segunda instancia.

### I. ANTECEDENTES

El 9 de diciembre de 2020, el señor Carlos Alberto Román Ochoa interpuso acción de tutela contra la Sección Quinta del Consejo de Estado por la violación de sus derechos fundamentales «al debido proceso, elegir y ser elegido, autonomía de los partidos, seguridad jurídica, confianza legítima [y] principio de legalidad».

Fundamentó su acción en los siguientes:

#### 1. Hechos

1. El 24 de julio de 2019, el accionante se inscribió ante la Registraduría Nacional del Estado Civil como candidato a las elecciones de la Alcaldía del municipio de Girón (Santander) para el periodo constitucional 2020 – 2023. Su candidatura fue avalada por una coalición de los partidos Alianza Verde, Social de Unidad Nacional (Partido de la U), Conservador Colombiano, Alianza Social Independiente (ASI), Cambio Radical, Liberal Colombiano y por los movimientos Alternativo Indígena y Social (MAIS) y de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO). Esta coalición se denominó «Carlos Román Alcalde».

2. En el formulario de inscripción a las elecciones E-6 AL, en el espacio para indicar el partido o movimiento político de militancia, el señor José Ángel Amador Sierra, miembro del partido Alianza Verde y quien fungió como suscriptor, indicó que el actor formaba parte de dicho partido. En la casilla destinada a señalar las organizaciones políticas que integraban la coalición, escribió las referidas en precedencia.

3. El 27 de octubre del mismo año, debido a que obtuvo la máxima votación, el señor Román

Ochoa fue elegido alcalde del municipio de Girón. Tal elección fue declarada el 6 de noviembre siguiente por la Comisión Escrutadora de Santander.

4. Con sustento en la causal de doble militancia en la modalidad de apoyo prevista en los artículos 107 de la Constitución, 2 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 y 275.8 de la Ley 1437 de 2011, el señor Carlos Leonardo Hernández ejerció el medio de control de nulidad electoral contra el acto administrativo que declaró la elección del accionante como alcalde de Girón.

Para el efecto, sostuvo que de conformidad con la información contenida en el formulario de inscripción E-6 AL, el actor militaba en el partido Alianza Verde. Por esta razón, no podía apoyar a candidatos inscritos para ocupar cargos de elección por partidos políticos distintos a ese. De igual manera, advirtió que, en concordancia con el aval dado por ese partido al señor Román Ochoa, este se comprometió expresamente a respaldar de manera irrestricta las candidaturas inscritas y avaladas o coavaladas por el partido Alianza Verde para la elección de corporaciones públicas en el mismo periodo constitucional.

A pesar de lo anterior, dijo el demandante, el señor Román Ochoa respaldó las candidaturas de la señora Ángela Patricia Hernández González y del señor Mauricio Aguilar a la Gobernación de Santander, quienes no se inscribieron por el partido Alianza Verde para la elección de ese cargo uninominal. Esto, en lugar de respaldar la postulación del señor Pedro Leonidas Gómez Gómez, militante del partido Polo Democrático Alternativo y candidato único de la coalición «Dignidad Santandereana», conformada por dicho partido, el partido Alianza Verde y el movimiento político Colombia Humana – Unión Patriótica.

5. En la contestación de la demanda, el accionante se opuso a las pretensiones y manifestó que el 20 de junio de 2018 renunció al partido Alianza Verde y a su curul en el Concejo Municipal de Girón por esa colectividad. Esa renuncia fue aceptada por el partido el mismo día. Además, señaló que de acuerdo con el aval del partido Alianza Verde, en el marco de la campaña electoral de 2019, lo único que no podía hacer era respaldar las candidaturas a corporaciones públicas por partidos diferentes a ese, lo que no comprendía las aspiraciones a cargos uninominales como la Gobernación. De otro lado, resaltó que la información contenida en el formulario de inscripción E-6 AL no era prueba de su filiación política, en la medida en que, en atención a lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, la pertenencia a un partido político se establece con la inscripción que haga el ciudadano ante

la respectiva organización política.

6. En Sentencia del 28 de agosto de 2020, el Tribunal Administrativo de Santander negó las pretensiones de la demanda. Para el efecto, advirtió que antes de la inscripción a las elecciones a la Alcaldía de Girón, el actor había renunciado al partido Alianza Verde. Argumentó que, en ese contexto, la única prohibición que no podía violar era apoyar a candidatos distintos de los inscritos por los partidos y movimientos políticos que formaban parte de la coalición «Carlos Román Alcalde». Igualmente, agregó que no existían pruebas contundentes que demostraran que el accionante había apoyado las candidaturas de la señora Ángela Patricia Hernández González y del señor Mauricio Aguilar a la Gobernación de Santander.

Igualmente, señaló que la persona inscrita como candidata única de los partidos que conforman una coalición no se encuentra afiliada a todos los partidos que forman parte de esta. Dijo que, de hecho, el artículo 29 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 dispone que el candidato conserva su filiación política de origen y que los demás partidos son coaligados. En consideración de la misma norma, explicó que, sin la pertenencia a un partido político, el candidato no puede inscribirse al certamen electoral, aunque represente a todos los partidos y movimientos que integran la coalición.

8. En Sentencia del 3 de diciembre de 2020, la Sección Quinta del Consejo de Estado revocó la decisión de primera instancia y, en su lugar, declaró, con efectos ex nunc, la nulidad de la elección del accionante.

Para sustentar su decisión, la Sala afirmó que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional<sup>1</sup>, la información sobre los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos protege la libertad del elector.

Al respecto, encontró demostrado que, al momento de su inscripción como candidato a la Alcaldía de Girón, el actor formaba parte del partido Alianza Verde. Lo anterior, al constatar que en el formulario de inscripción a las elecciones E-6 AL, en el espacio para indicar el partido o movimiento político de militancia, el actor escribió que militaba en el mencionado partido. En el mismo formulario, el señor Román Ochoa precisó que ese partido sería el responsable de entregar la información consolidada de la campaña.

Además, expuso que en el documento que contiene la coalición programática y política que postuló al actor, expresamente, los partidos acordaron apoyar la candidatura avalada por el partido Alianza Verde y que por esto la rendición de cuentas estaría a cargo de esa colectividad. Incluso, pactaron que la distribución de los recursos provenientes de la financiación estatal de las campañas electorales, mediante el sistema de reposición de gastos por votos válidos obtenidos por la coalición, serían girados a ese partido.

En un sentido similar, la Sección Quinta del Consejo de Estado llamó la atención sobre las siguientes pruebas que, a su juicio, daban cuenta de la filiación del accionante al partido Alianza Verde al momento de su elección como alcalde de Girón: i) el aval principal dado a su candidatura por ese partido; ii) las autorizaciones, coavales y avales en coalición de los demás partidos que integraron la coalición «Carlos Román Alcalde» y iii) la respuesta a la petición presentada por el demandante ante el partido Alianza Verde, en la cual se confirma que ese partido avaló la candidatura del accionante y suscribió una coalición con otros siete partidos y movimientos políticos.

En relación con la renuncia del actor al partido Alianza Verde, la Sala afirmó que la certificación sobre dicha renuncia es del 20 de junio de 2018, «por lo que en dicho documento constan los hechos acaecidos hasta ese momento y no los posteriores, de manera que de ese documento solo se puede establecer que el 20 de junio de 2018 el demandado presentó renuncia a esa colectividad y que fue aceptada».

En este orden, precisó que, en concordancia con la jurisprudencia contenciosa<sup>2</sup>, para no infringir la prohibición de doble militancia en la modalidad de apoyo, los candidatos inscritos por una coalición deberán, en primer lugar, apoyar a los candidatos de su partido de origen. En segundo lugar, y solo en caso de que no haya candidato para un cargo específico, podrán apoyar a los demás candidatos de los otros partidos que forman parte de la coalición.

Sobre el particular, argumentó que en concordancia con el aval del partido Alianza Verde, el actor solo se comprometió a respaldar las candidaturas inscritas y avaladas o coavaladas por ese partido a las corporaciones públicas. No obstante, aclaró que el artículo 2 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 prevé que quienes aspiren a ser elegidos en cualquier cargo de elección popular, sin importar si se trata de corporaciones públicas o cargos uninominales, «no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al

cual se encuentren afiliados».

La Sala determinó que, en razón de su militancia en el partido Alianza Verde y del aval de este a su candidatura, el señor Román Ochoa debía apoyar la aspiración del señor Pedro Leonidas Gómez, candidato a la Gobernación de Santander para el mismo periodo en el cual se presentó el accionante a la Alcaldía de Girón. El señor Gómez formaba parte del partido Polo Democrático Alternativo y se postuló a la Gobernación por una coalición de la cual formaba parte el partido Alianza Verde. Sin embargo, de acuerdo con el video aportado al proceso como prueba, el accionante respaldó públicamente la candidatura de la señora Ángela Patricia Hernández Álvarez a la Gobernación de Santander, militante del Partido de la U, y quien fue la candidata de una coalición de la que no fue miembro el partido Alianza Verde, sino los partidos Liberal Colombiano, Colombia Justa Libres, Centro Democrático y MIRA3.

## 2. Solicitud de tutela

Con fundamento en lo expuesto, el señor Carlos Alberto Román Ochoa solicitó el amparo de sus derechos fundamentales «al debido proceso, elegir y ser elegido, autonomía de los partidos, seguridad jurídica, confianza legítima [y] principio de legalidad». En consecuencia, pidió al juez de tutela que dejara sin efectos la sentencia dictada por la Sección Quinta del Consejo de Estado el 3 de diciembre de 2020.

En el escrito de tutela, el accionante reiteró que, en virtud de lo prescrito en el artículo 2 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, para efectos de determinar la violación de la prohibición de doble militancia, la pertenencia a un partido o movimiento político se establece con la inscripción que haga el ciudadano ante la respectiva organización política. Al respecto, insistió en que renunció al partido Alianza Verde y a su curul en el Concejo Municipal de Girón el 20 de junio de 2018. Tal renuncia se fundó en la pretensión de «ser candidato en la siguiente elección por una coalición de partidos, y no por un partido en particular, en forma exclusiva o como militante de uno de ellos».

A su juicio, la interpretación sistemática de los artículos 15024, 15265 y 17406 del Código Civil permite concluir que es nulo todo acto jurídico en el que se haya omitido el consentimiento de una de las partes. Por esto, «la manifestación de [su] pertenencia al partido Alianza Verde [...], plasmada en la inscripción de su candidatura, por parte de un

tercero, es un acto jurídico invalido e ineficaz».

De acuerdo con lo expuesto, el actor aseguró que la sentencia dictada por la Sección Quinta del Consejo de Estado incurrió en un defecto fáctico por las siguientes razones:

1. Tuvo por probada la «pertenencia al partido Alianza Verde [...], con base en la manifestación de un tercero, sin el consentimiento del titular, realizada ante una autoridad no competente para hacer su registro, y siendo un acto jurídico inoponible» al accionante.
2. Negó cualquier valor probatorio a la renuncia que el actor presentó el 20 de junio de 2018 a ese partido político y prefirió fundar su decisión en pruebas indiciarias tales como el formulario de inscripción y el documento que contiene la coalición programática y política.
3. Consideró que el aval del partido Alianza Verde para la postulación del señor Román a la Alcaldía de Girón demostraba su militancia política en esa colectividad. Además, no tuvo en cuenta que este documento acreditaba que la prohibición de doble militancia únicamente consistía en no apoyar a candidatos de otros partidos y movimientos políticos a corporaciones públicas.
4. Hizo una valoración inadecuada de los coavales, autorizaciones y avales en coalición otorgados y del acuerdo de coalición suscrito por los ocho partidos y movimientos políticos que apoyaron su candidatura. Estos documentos, dijo, evidenciaban que él representaba a todos ellos, y no solo al partido Alianza Verde.

Así mismo, sostuvo que en dicha sentencia también se configuró un defecto sustantivo, en virtud de estas circunstancias:

1. La falta de aplicación de lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, a cuyo tenor «[l]a militancia o pertenencia a un partido o movimiento político, se establecerá con la inscripción que haga el ciudadano ante la respectiva organización política». Es decir, no con el formulario de inscripción a las elecciones E-6 AL, como lo interpretó el Consejo de Estado.
2. La falta de aplicación de los artículos 1502, 1526 y 1740 del Código Civil, ya que la Sección Quinta le dio valor a la actuación de un tercero que no estaba facultado para disponer de un derecho ajeno como es el de pertenecer a un partido político.

3. Por la indebida interpretación del artículo 29 de la Estatutaria 1475 de 2011, pues los candidatos únicos de una coalición no pueden considerarse militantes de los partidos y movimientos que la conforman.

Por último, alegó la configuración de un defecto por el desconocimiento del precedente fijado en las Sentencias C-490 de 2011 y C-089 de 1994, en las cuales se reconoció la autonomía de los partidos políticos para adoptar sus decisiones internas y, puntualmente, para conformar coaliciones políticas. Así, «el Consejo de Estado no podía, como lo hizo, imponer una regla de carácter general de la ley sobre el principio de autonomía y mucho menos inobservar estos precedentes, que precisamente excluyen la aplicación de reglas legales generales contra la autonomía en las decisiones internas de los partidos».

### 3. Trámite de instancia

La acción de tutela fue tramitada ante la Sección Cuarta del Consejo de Estado<sup>7</sup>, la cual, mediante Auto del 14 de diciembre de 2020, ordenó su notificación al Tribunal Administrativo de Santander, a los señores Carlos Leonardo Hernández —demandante en el proceso de nulidad electoral— y Joselín Díaz Aguillón —coadyuvante de la demanda—, a la Registraduría Nacional del Estado Civil, al Consejo Nacional Electoral, al partido Alianza Verde, a los partidos y movimientos que formaron parte de la coalición «Carlos Román Alcalde» y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

En providencias del 5 y 16 de febrero y 25 de marzo de 2021, la misma autoridad judicial ordenó la acumulación de los expedientes n.º 11001031500020200523800, 110010315000202005206008 y 11001021500020200519500 al asunto de la referencia<sup>9</sup>, por encontrar que, en los tres procesos, los accionantes solicitaron dejar sin efectos la Sentencia dictada por el Sección Quinta del Consejo de Estado el 3 de diciembre de 2020. Esto, por la presunta configuración de los defectos fáctico, sustancial y de desconocimiento del precedente. Además, constató que en las acciones de tutela acumuladas se reiteraron los hechos y argumentos expuestos por el señor Román Ochoa en el escrito inicial.

Posteriormente, el accionante dentro del proceso n.º 11001031500020200520600 desistió de la solicitud de amparo. En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 26 del Decreto Ley 2591 de 1991, por Auto del 5 de marzo siguiente, el consejero ponente dispuso el archivo del proceso.

El proceso n.º 11001031500020200523800 corresponde a la acción de tutela interpuesta por la señora Laura Lizeth Barrero Serrano, quien dijo actuar en calidad de ciudadana residente en el municipio de Girón. En su escrito de tutela, la señora Barrero invocó, entre otros, la protección de su derecho fundamental a la representación política. En este sentido, reiteró los fundamentos de hecho y de derecho argüidos por el señor Román Ochoa en su escrito de tutela.

Por su parte, el proceso n.º 11001021500020200519500 contiene la solicitud de amparo incoada por el señor Carlos Navarro Quintero, quien también afirmó actuar en calidad de ciudadano residente en el municipio de Girón. En su escrito, el señor Navarro pidió el amparo de sus derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad y a la representación política. Además, sostuvo que la Sección Quinta del Consejo de Estado, sin justificación alguna, valoró de forma diferente los formularios de inscripción a las elecciones diligenciados por los señores Román Ochoa y Gómez Gómez. Respecto del segundo, advirtió que la Sección Quinta no tuvo en cuenta que el aspirante Gómez era miembro del partido Polo Democrático Alternativo, y no del partido Alianza Verde.

### 3.1. Contestación del consejero de estado Carlos Enrique Moreno Rubio

El consejero ponente de la sentencia cuestionada solicitó al juez de tutela que negara las pretensiones de la acción. Para comenzar, precisó que en dicha sentencia se indicó que de conformidad con lo prescrito en el artículo 29 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, en el formulario de inscripción, los candidatos de coalición deben señalar los partidos y movimientos que integran la coalición y su filiación política. Esta obligación, en los términos de la Sentencia C-490 de 2011, protege la libertad del elector. En este sentido, insistió en que, incluso en el caso de las coaliciones, «el aspirante debe tener una filiación a un grupo político de base o de origen».

En este orden, advirtió que durante el proceso de nulidad electoral, el formulario E-26 AL no fue tachado de falso ni desconocido por la parte demandada. Además, «si bien el suscriptor fue el señor José Ángel Amador Sierra, las inscripciones deben ser aceptadas por los candidatos, lo cual sucedió en este caso al quedar en firme».

### 3.2. Contestación del Consejo Nacional Electoral (CNE)

La abogada Lilia Rosa Orcasitas Rodríguez, profesional adscrita a la Oficina Jurídica y de Defensa Judicial del Consejo Nacional Electoral, se opuso a las pretensiones de la acción de tutela. Explicó que esta carece de legitimación en la causa por pasiva respecto del CNE.

### 3.3. Contestación de la Registraduría Nacional del Estado Civil

Las delegadas del registrador nacional del estado civil en el departamento de Santander, abogadas Offir Hurtado Ramos y María Idalid Marín Ruiz, solicitaron que la entidad fuera desvinculada del trámite por no tener legitimación en la causa por pasiva.

No obstante, sostuvieron que el principio de interpretación restrictiva, «que gobierna todo asunto que verse sobre la limitación del derecho de acceso a cargos públicos», exige que el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011 sea interpretado en el sentido de que la prohibición de doble militancia no se extiende a los candidatos de coalición. Esta prohibición solo ocurre cuando un candidato milita al mismo tiempo en dos o más partidos o movimientos políticos o cuando un candidato de un partido apoya a otro avalado por un partido distinto al propio. Ambos supuestos exigen que exista plena prueba de la militancia del candidato en un partido o movimiento.

En este punto, agregaron que es conforme a los estatutos de cada partido que se establece la militancia de sus asociados y que, en todo caso, la información consignada en el formulario E-6 AL no prueba la afiliación política del candidato inscrito.

### 3.4. Contestación del Partido Alianza Verde

Los señores Rodrigo Romero Hernández y Jaime Navarro Wolf, actuando en calidad de representantes legales del partido Alianza Verde, no hicieron ninguna petición al juez de tutela en relación con las pretensiones del accionante.

Se limitaron a resaltar los siguientes hechos: i) el actor estuvo vinculado a ese partido entre junio de 2015 y el 20 de junio de 2018, fecha en la que le fue aceptada su renuncia al partido; ii) el 17 de julio de 2019, el partido Alianza Verde avaló su candidatura en coalición con siete partidos y movimientos políticos adicionales; iii) dicho aval únicamente prohibió al actor respaldar las candidaturas inscritas y avaladas o coavaladas por ese partido a corporaciones públicas, y no a cargos uninominales y iv) aquel fue elegido alcalde de Girón

para el periodo constitucional 2020 – 2023, por la mencionada coalición.

### 3.5. Contestación del Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS)

La señora Martha Isabel Peralta Epieyu, presidenta y representante legal del MAIS, manifestó coadyuvar la acción de tutela interpuesta. Afirmó que los partidos y movimientos que formaron parte de la coalición «Carlos Román Alcalde» se unieron bajo la convicción de que el accionante no militaba en ningún partido.

A su juicio, en consideración de la renuncia presentada por el actor al partido Alianza Verde, la decisión de la Sección Quinta del Consejo de Estado desconoce la autonomía de las colectividades coaligadas y la formalidad del acto de inscripción a un partido político. Estima que aceptar lo contrario implicaría dejar «en manos del poder judicial una facultad que ni el constituyente y mucho menos el legislador, le han otorgado para declarar la pertenencia o militancia a un partido de los ciudadanos, sin el lleno de las formalidades establecidas en el régimen electoral que regula la materia».

En un escrito posterior, el abogado Praxere José Ospino Rey, apoderado judicial del MAIS, añadió que existe un vacío legal en relación con el alcance de la prohibición de doble militancia en el caso de los candidatos que se inscriben por una coalición, pues no es claro si dicha prohibición se extiende a aquellos. Del mismo modo, dijo que, en el evento en que se aceptara que el accionante militaba en el partido Alianza Verde, no es claro si las normas que regulan la materia lo obligaban a apoyar a un candidato que se postuló a la Gobernación de Santander, quien no era miembro de ese partido, sino que contó con su coaval.

### 3.6. Contestación del Partido Social Independiente (ASI)

La señora Sol Berenice Bedoya Pérez, en su condición de representante legal del partido Social Independiente (ASI), dijo coadyuvar la solicitud de amparo. Sostuvo que, previamente a su postulación a la Alcaldía de Girón, el actor renunció al partido Alianza Verde y que en el proceso de nulidad electoral no se demostró su militancia a ese partido, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011.

De otro lado, precisó que los partidos Liberal Colombiano y Social de Unidad Nacional (Partido de la U) formaron parte de la coalición de partidos y movimientos que apoyaron la elección

del actor como alcalde de Girón. Esos y otros partidos conformaron, a su vez, la coalición que respaldó la aspiración de la señora Ángela Patricia Hernández a la Gobernación de Santander. Es por esto que, al apoyar la elección de la mencionada candidata, en su opinión, el actor no violó la prohibición de doble militancia.

### 3.7. Contestación del ciudadano Carlos Leonardo Hernández

### 3.8. Coadyuvancia de la ciudadana Adriana Ruiz Patiño y otros

La ciudadana Ruiz Patiño y 288 personas más remitieron un escrito al juez de primera instancia en el que manifestaron coadyuvar la acción de tutela. Igualmente, solicitaron la protección de sus derechos políticos a la representación política, a elegir y ser elegido y al debido proceso. Por su parte, el proceso radicado con el n.º 11001021500020200519500 fue coadyuvado por los señores Joselín Díaz Aguilón y Mónica Lilian Angarita Rodríguez.

## II. LAS SENTENCIAS QUE SE REVISAN

### 1. Sentencia de primera instancia

En sentencia del 20 de mayo de 2021, la Sección Cuarta del Consejo de Estado declaró la falta de legitimación en la causa por activa de los accionantes en los procesos acumulados al expediente principal, así como de los coadyuvantes, y negó el amparo de los derechos fundamentales invocados<sup>12</sup>.

En relación con el primer punto, la Sala afirmó que los señores Laura Lizeth Barrero Serrano y Carlos Navarro Quintero y las personas que presentaron escrito de coadyuvancia carecen de legitimación en la causa por activa. Recordó que, mediante la acción de tutela incoada, el señor Román Ochoa cuestionó la Sentencia dictada el 3 de diciembre de 2020 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en el marco de la acción de nulidad interpuesta contra el acto que declaró su elección como alcalde de Girón. Al respecto, constató que los accionantes de los procesos acumulados y las personas coadyuvantes «no demostraron haber intervenido en el proceso de nulidad electoral en el que fue dictada la sentencia objeto de tutela, ya fuera como demandantes, impugnantes o coadyuvantes, en virtud de lo previsto en el artículo 228 de la Ley 1437 de 2011<sup>13</sup>».

En cuanto a la controversia jurídica sustancial, sostuvo que la acción de tutela no puede ser

empleada para plantear argumentos que no fueron presentados ante el juez natural. En este sentido, resaltó que, durante el proceso de nulidad electoral, el actor no cuestionó ni tachó de falso el contenido del formulario de inscripción de su candidatura y tampoco desaprobó su diligenciamiento por un tercero. Del mismo modo, advirtió que el accionante omitió pedir la corrección de ese documento ante la autoridad electoral competente.

Así mismo, adujo que la sentencia cuestionada analizó el material probatorio que obraba en el expediente y por ello no incurrió en un defecto fáctico. Esto, pues durante el proceso de nulidad electoral se demostró que i) el partido Alianza Verde avaló la postulación del señor Román Ochoa a la alcaldía de Girón; ii) los demás partidos y movimientos políticos que formaron parte de la coalición «Carlos Román Alcalde» autorizaron, coavaloron o dieron su aval en coalición al actor para inscribir su candidatura y iii) en los términos expresos del acuerdo de coalición, esta se suscribió «con el propósito de apoyar la candidatura avalada por el partido Alianza Verde»<sup>14</sup>. De ahí que la Sala considerara que la renuncia al partido Alianza Verde, presentada por el accionante, no tuviera la entidad suficiente para restar credibilidad al contenido de las demás pruebas, incluido el formulario E6-AL, en el que se indicó que aquel formaba parte de dicho partido.

De otro lado, agregó que la Sección Quinta del Consejo de Estado tampoco incurrió en un defecto sustantivo por la falta de aplicación de lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, pues este establece que «[e]n el formulario de inscripción se indicarán los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos».

Por último, en relación con la «prueba sobreviniente» aportada al proceso por el demandante en el medio de control de nulidad electoral, el juez de tutela consideró que aquella no podía ser valorada, toda vez que no formó parte del «caudal probatorio» de dicho medio de control.

## 2. Impugnación

El 10 de junio de 2021, el accionante impugnó la sentencia de primera instancia. Afirmó que no comparte el argumento desarrollado por el juez de tutela en relación con la imposibilidad de analizar en el trámite constitucional que él no diligenció el formulario E-6 AL y que la persona que lo hizo no estaba autorizada para indicar que él militaba en el partido Alianza

Verde. A su juicio, la Sección Quinta del Consejo de Estado estaba obligada a analizar la validez y los efectos jurídicos de la información contenida en dicho formulario. Estimó que esto lo habilitó para proponer ese análisis en sede de tutela, «dado que no tuvo otra oportunidad para hacerlo en sede electoral, porque el Tribunal nunca hizo pronunciamiento sobre el particular, sino solamente el Consejo de Estado al resolver la apelación».

Sobre este aspecto, adujo que en el proceso de nulidad electoral no tachó de falso el formulario E-6 AL porque mediante este se formalizó su inscripción como candidato a la Alcaldía de Girón. No obstante, en su opinión, esto no desvirtúa que la inscripción a un partido o movimiento político sea un acto formal, así como tampoco que la afirmación acerca de que él militaba en el partido Alianza Verde haya sido «ilegal porque no cumple con los requisitos para su validez».

De este modo, insistió en que la ley no establece que la afiliación a un partido se efectúe mediante el formulario de inscripción a un certamen electoral o el otorgamiento de un aval. Sobre este último asunto, dijo que, aunque aceptó inscribirse como candidato del partido Alianza Verde, «esta declaración solamente tenía efectos como aval, pero no como prueba de militancia, en cuanto ello no era posible sin el cumplimiento de los requisitos que la ley establece para que se demuestre y tenga ocurrencia una militancia política a un partido determinado».

Precisó que no es cierto que, para inscribirse como candidato de una coalición, el interesado deba militar en un partido político o que «para conferir un aval se deba pertenecer al partido que confiere el aval».

### 3. Sentencia de segunda instancia

El 30 de agosto de 2021, la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado revocó la decisión de primera instancia y, en su lugar, amparó el derecho fundamental al debido proceso del accionante. En consecuencia, ordenó a la Sección Quinta de la misma corporación que dictara una nueva sentencia que atendiera lo expresado en la providencia de tutela.

En cuanto a la falta de legitimación en la causa por activa de los señores Laura Lizeth Barreto Serrano y Carlos Navarro Quintero, la Sala consideró que no era necesario emitir algún

pronunciamiento adicional, dado que este aspecto «no fue objeto de impugnación».

El juez de tutela de segunda instancia encontró que en la Sentencia dictada el 3 de diciembre de 2020 por la Sección Quinta del Consejo de Estado se configuraron los defectos fáctico y sustantivo. En relación con el primero, expuso que se encuentra demostrado que el 20 de junio de 2018, el partido Alianza Verde aceptó la renuncia presentada por el actor. Así, aunque dicho partido le otorgó su aval para la postulación a la Alcaldía de Girón, de ello no se sigue que el accionante fuera miembro de esa colectividad. Además, estimó que, a diferencia de lo afirmado por la Sección Quinta, la información consignada en el formulario de inscripción de la candidatura «no constituye prueba de la pertenencia al partido Alianza Verde, pues de conformidad con el artículo 2 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, la militancia a un partido o movimiento político debía establecerse con la inscripción que realizara el referido candidato ante la respectiva organización política».

De igual manera, sobre el defecto sustantivo, la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado añadió que la sentencia cuestionada interpretó de manera errónea los artículos 2 y 29 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, ya que estos no extienden la prohibición de doble militancia a los candidatos que se inscriben por una coalición. Así, es claro que «el artículo 2, que reguló lo relacionado con la doble militancia, no hizo referencia a coaliciones y el artículo 29, que se pronunció sobre las coaliciones, no se refirió a la doble militancia».

### III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

#### 1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución y 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, y con la selección y el reparto efectuados el 31 de enero de 2022<sup>15</sup>, la Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones judiciales mencionadas.

#### 2. Asunto previo: escritos de coadyuvancia

El MAIS, el ASI, la ciudadana Adriana Ruiz Patiño y 288 personas más remitieron escritos en los que afirmaron coadyuvar la acción de tutela interpuesta por el señor Carlos Román Ochoa.

El inciso segundo del artículo 13 del Decreto 2591 de 1991 establece que la persona que tenga «un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él» para respaldar las pretensiones del actor o de la persona o autoridad pública contra la cual se dirige la acción de tutela. La jurisprudencia constitucional ha definido la coadyuvancia en los procesos de tutela como «la participación de un tercero con interés en el resultado del proceso que manifiesta compartir las reclamaciones y argumentos expuestos por el demandante de la tutela»<sup>16</sup>.

Al respecto, la Corte ha estimado que el coadyuvante no podrá llevar a cabo actos procesales que «impliquen disposición del derecho en litigio»<sup>17</sup>. Así mismo, no podrá modificar el problema jurídico planteado en la acción de tutela<sup>18</sup> ni «realizar planteamientos distintos o reclamaciones propias que difieran de las hechas por el demandante»<sup>19</sup>.

En virtud de lo anterior, y teniendo en cuenta las limitaciones legales y jurisprudenciales de la coadyuvancia, la Sala Plena se centrará en los argumentos planteados en la acción de tutela, y no se referirá a aquellos que difieran o no formen parte de ella.

### 3. Procedencia de la acción de tutela en el presente caso

Antes de plantear los problemas jurídicos sustanciales, la Sala debe verificar si la acción de tutela de la referencia es procedente. Para el efecto, es menester reiterar que, actualmente, en aplicación del precedente fijado en la sentencia C-590 de 2005, la acción de tutela contra providencias judiciales procede únicamente cuando satisface los siguientes requisitos generales:

1. Legitimación en la causa por y activa y por pasiva. La acción de tutela debe ser interpuesta por el titular de los derechos fundamentales invocados o por quien actúe legítimamente en su nombre, y debe estar dirigida contra la persona «llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental»<sup>20</sup>.

2. Relevancia constitucional. La acción de tutela satisface este requisito cuando<sup>21</sup>: i) gira en torno al contenido, alcance y goce de algún derecho fundamental, ii) no es empleada como una tercera instancia judicial para reabrir el proceso, iii) se orienta a resolver aspectos que trascienden cuestiones legales y iv) no se contrae a dirimir discusiones estrictamente económicas o patrimoniales.

3. Subsidiariedad. La acción de tutela es procedente cuando previamente se han agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio irremediable<sup>22</sup>.

4. Inmediatez. La tutela se debe haber interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración<sup>23</sup>.

5. «Irregularidad procesal decisiva»<sup>24</sup>. Cuando en la acción de tutela se alegue una irregularidad procesal, esta debe tener un efecto decisivo en la sentencia cuestionada<sup>25</sup>.

6. «Identificación razonable de los hechos vulneradores del derecho»<sup>26</sup>. El accionante debe identificar tanto los hechos que generaron la afectación como los derechos vulnerados. Además, tal afectación se debe haber alegado en el proceso judicial, siempre que esto hubiere sido posible<sup>27</sup>. Igualmente, debe precisar los defectos en que incurrió la providencia judicial atacada<sup>28</sup>.

7. No debe tratarse de sentencias de tutela<sup>29</sup>.

Ahora bien, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, cuando la acción de tutela se dirige contra una sentencia dictada por una alta corte, «la sustentación de los requisitos generales de procedencia requiere de una argumentación cualificada»<sup>30</sup>. Esto es así porque las altas cortes cumplen un rol fundamental en el sistema judicial: son los órganos de cierre en sus respectivas jurisdicciones y, por tanto, establecen la interpretación autorizada de las normas que aplican para resolver los asuntos puestos a su consideración<sup>31</sup>.

Por lo anterior, en punto a los requisitos generales, concretamente, corresponde al juez de tutela hacer un examen más estricto del requisito de relevancia constitucional que aquel que se realiza en otros casos en los que se estudia la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales<sup>32</sup>.

Pasa la Corte a examinar el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales en el presente caso.

### 3.1. Legitimación en la causa por activa y por pasiva

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución y el Decreto 2591 de

1991, la acción de tutela es un mecanismo preferente y sumario a disposición de toda persona para solicitar, por sí misma o por quien actúe legítimamente en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales. El artículo 13 del mencionado decreto precisa que la acción se debe dirigir «contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental».

En relación con el señor Carlos Alberto Román Ochoa, el presente caso satisface el presupuesto de legitimación en la causa por activa, toda vez que él es el destinatario de la decisión judicial contra la cual se dirige la acción de tutela. Del mismo modo, la acción cumple la exigencia de legitimación en la causa por pasiva, en la medida en que se interpuso contra la Sección Quinta del Consejo de Estado, autoridad judicial que dictó dicha decisión.

Respecto de los actores en las acciones de tutela acumuladas a la solicitud de amparo principal, la Sala constata que los jueces de tutela declararon su falta de legitimación en la causa por activa porque no fueron demandantes, impugnantes o coadyuvantes en el proceso de nulidad electoral<sup>33</sup>. Ciertamente, tanto la señora Laura Lizeth Barrero Serrano como el señor Carlos Navarro Quintero dijeron actuar en calidad de residentes del municipio de Girón. Ambos solicitaron la protección, entre otros, de su derecho fundamental a la representación política reconocido en el artículo 40 de la Constitución.

Tratándose de acciones de tutela orientadas a obtener la protección del derecho fundamental a la representación política efectiva<sup>34</sup>, la Corte ha sostenido que, para verificar el cumplimiento del requisito de legitimación en la causa por activa, es necesario acreditar dos condiciones: i) que el peticionario haya ejercido el derecho al voto, «sin que ello signifique una exigencia para el sufragante de demostrar cuál fue la persona o la lista por la cual votó»<sup>35</sup> y ii) en el caso de que se trate de la elección de autoridades locales, que ese derecho se haya ejercido en la circunscripción electoral correspondiente<sup>36</sup>.

Conforme a lo anterior, la Corte observa que, en virtud del derecho fundamental invocado, la legitimación en la causa por activa de los accionantes Laura Lizeth Barrero Serrano y Carlos Navarro Quintero no depende de si intervinieron o no como demandantes, impugnantes o coadyuvantes en el proceso de nulidad electoral. Lo correcto, a la luz de la jurisprudencia constitucional, es examinar si se cumplen las exigencias indicadas en el párrafo precedente, es decir, si ejercieron el derecho al voto en el certamen electoral celebrado el 27 de octubre

de 2019 en el municipio de Girón (Santander).

Al respecto, la Sala constata que la señora Barrero Serrano sí acreditó haber ejercido el derecho al voto en las elecciones efectuadas en la fecha indicada y, específicamente, en aquellas que tuvieron lugar en el municipio de Girón para la elección del alcalde municipal. Esto, mediante la presentación del certificado electoral expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil<sup>37</sup>. Por este motivo, a diferencia de lo sostenido por los jueces de instancia, se ha de concluir que la acción de tutela incoada por la señora Barrero sí cumple el requisito de legitimación en la causa por activa.

Por el contrario, el señor Navarro Quintero no demostró haber ejercido el derecho al voto el 27 de octubre de 2019 en el municipio de Girón. En consecuencia, la Sala considera, como lo hicieron los jueces de instancia, pero por razones distintas, que la acción de tutela promovida por el señor Navarro no satisface la exigencia bajo estudio.

### 3.2. Relevancia constitucional

El recuento de los hechos y de las actuaciones judiciales demuestra que la controversia planteada entraña un asunto de indiscutible relevancia constitucional. Esto es así por los motivos que se explican a continuación.

En primer lugar, el caso entraña un debate jurídico sobre el contenido de la prohibición constitucional y estatutaria de la doble militancia (artículos 107 de la CP y 2 de la Ley 1475 de 2011) y el derecho de los partidos y movimientos políticos a conformar coaliciones para aspirar a cargos públicos de representación popular (artículos 262 de la CP y 29 de la Ley 1475 de 2011).

En segundo lugar, la acción de tutela no es empleada como una tercera instancia judicial para reabrir el proceso, ya que los defectos que se invocan se habrían configurado en la sentencia que le puso fin al medio de control de nulidad electoral. Esta sentencia revocó la decisión de primera instancia que accedió a las pretensiones de la demanda y que, por tanto, fue favorable a los intereses de la parte accionante en sede de tutela. De ahí que, en estricto rigor jurídico, los argumentos constitucionales invocados en la solicitud de amparo no hayan sido debatidos en el curso del proceso ordinario.

En tercer lugar, el asunto se orienta a resolver aspectos que trascienden cuestiones legales, por cuanto tiene una relación directa e inmediata con el alcance de la prohibición constitucional de doble militancia, concretamente, con su aplicación a los candidatos de coalición y con el acto de inscripción en un partido o movimiento político. Ambos asuntos tienen un vínculo inescindible con los derechos fundamentales a elegir y ser elegido (artículo 40.1 de la CP), afiliarse libremente a un partido político (artículo 40.3 de la CP) y acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (artículo 40.7 de la CP).

Adicionalmente, es claro que el caso sub judice no se contrae a dirimir discusiones económicas o patrimoniales.

Por último, la Corte resalta que el asunto satisface el requisito de argumentación cualificada, el cual debe ser examinado cuando la providencia que se cuestiona en sede de tutela fue dictada por una alta corte. Lo anterior es así no solo por las razones explicadas en precedencia. Al respecto, y sin que esto implique un desplazamiento de dicha carga, conviene señalar aquí que la selección del expediente de la referencia fue solicitada por la magistrada de la Sección Quinta del Consejo Estado Rocío Araújo Oñate.

En su escrito, la magistrada sostuvo que negarle valor probatorio al formulario de inscripción E-6 AL, como en efecto lo hizo el juez de tutela de segunda instancia, desconoce el precedente jurisprudencial fijado en las Sentencias C-490 de 2011 y C-334 de 2014, así como en los artículos 107 de la Constitución y 2 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011. Esto, en relación con la prohibición constitucional de doble militancia y el alcance de esta respecto de los candidatos de coalición.

Igualmente, precisó que como consecuencia del fallo que declaró la nulidad de la elección del actor como alcalde del municipio de Girón, en esa localidad se realizaron elecciones atípicas. No obstante, «el juez constitucional omitió vincular a la nueva mandataria electa popularmente, quien tenía el derecho de intervenir en el trámite constitucional». A su juicio, esta situación demanda la «intervención de la Corte Constitucional para subsanar la presente omisión, dado que se le impidió a esta conocer del proceso e intervenir en él para defender sus derechos».

### 3.3. Requisito de subsidiariedad

El artículo 86 de la Constitución dispone que la acción de tutela solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Además, el numeral 1º del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 establece que la existencia de otro medio de defensa «será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante».

De conformidad con los hechos descritos y las pretensiones incoadas por el señor Román Ochoa, la Corte concluye que la acción de tutela cumple el requisito de subsidiariedad por las razones que pasan a exponerse.

El accionante no dispone de ningún recurso ordinario para impugnar la sentencia dictada el 3 de diciembre de 2020 por la Sección Quinta del Consejo de Estado. Justamente, se trata de una providencia de segunda instancia aprobada con ocasión del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante dentro del proceso de nulidad electoral. Así mismo, el actor no puede hacer uso del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, toda vez que este solo procede «contra las sentencias dictadas en única y en segunda instancia por los tribunales administrativos»<sup>38</sup>.

Ahora bien, la Corte no pasa por alto que la acción de tutela se dirigió contra una sentencia ejecutoriada dictada por una de las secciones del Consejo de Estado<sup>39</sup>. Esto, en principio, haría improcedente la solicitud de amparo porque el actor tendría a su disposición el recurso extraordinario de revisión para atacar la sentencia cuestionada. No obstante, en atención a lo dispuesto en el artículo 250 de la Ley 1437 de 2011<sup>40</sup>, ni los antecedentes del caso ni la pretensión de tutela encuadran en alguna de las causales de procedibilidad de dicho recurso.

En este punto, se debe recordar que en la acción de tutela se alegó la supuesta configuración de los defectos fáctico, sustantivo y por desconocimiento del precedente. En lo que aquí concierne, el defecto fáctico se fundó, entre otras razones, en la inadecuada valoración probatoria del formulario de inscripción E-6 AL. Según el actor, quien diligenció ese formulario indicó, sin ser cierto, que él pertenecía al partido Alianza Verde.

En principio podría pensarse que, mediante la invocación de la causal del recurso extraordinario de revisión consistente en «[h]aberse dictado la sentencia con fundamento en

documentos falsos o adulterados»<sup>41</sup>, el accionante podría alegar el defecto fáctico que endilga a la sentencia materia de la acción de tutela. Sin embargo, lo cierto es que la jurisprudencia constitucional y contenciosa han considerado algunos límites que hacen inviable la interposición de ese recurso en el presente caso.

En efecto, este Tribunal ha sostenido que el recurso extraordinario de revisión i) «no puede fundamentarse en las mismas pruebas que sirvieron de soporte a la decisión que puso término al proceso»<sup>42</sup>; ii) se sustenta en «hechos nuevos y externos al proceso que aparecen con posterioridad a la sentencia»<sup>43</sup> y iii) procede por las causales taxativamente señaladas en la ley, las cuales son de interpretación restrictiva. Además, ha entendido que el mencionado recurso desplaza a la solicitud de amparo cuando «la única violación alegada sea el derecho al debido proceso y, eventualmente, la de otros derechos que no tienen carácter de fundamental»<sup>44</sup>.

En este escenario, ha dicho la Corte, aunque el recurso extraordinario de revisión es un medio idóneo y eficaz, la acción de tutela procederá de forma directa cuando «i) el derecho fundamental cuya protección se solicita no sea susceptible de ser protegido de manera integral dentro del trámite del recurso y ii) las causales de revisión no se encuadren dentro de los hechos denunciados por el accionante»<sup>45</sup>.

De igual manera, el Consejo de Estado ha precisado que, para la configuración de la causal en comento, se requiere que la falsedad o adulteración verse sobre un documento que haya sido decisivo para adoptar el fallo recurrido. Al respecto, la jurisprudencia contenciosa de los años noventa exigía, para su invocación, la existencia de una sentencia penal que declarara la falsedad. En la actualidad, no es necesario el cumplimiento del tal requisito, pues la falsedad o adulteración es determinada por el juez del recurso<sup>46</sup>.

En este orden, el Consejo de Estado ha explicado que la falsedad puede ser material o ideológica, «siendo la primera la mutación física del documento y correspondiendo la segunda a la alteración intelectual de su contenido»<sup>47</sup>. Ahora bien, para que «prosperes la causal, el recurrente debe haber obtenido la prueba o certeza de la falsedad de los documentos con posterioridad a la sentencia atacada, y no durante el trámite del proceso ordinario» [negrilla fuera del texto original]<sup>48</sup>. Esto es así porque si la constatación de la falsedad tuvo lugar durante el proceso, esta situación debió ponerse en conocimiento del

juez natural antes de la sentencia. Y, además, porque el recurso extraordinario de revisión «no puede ser utilizado para subsanar la falta de actividad probatoria de las partes»<sup>49</sup>.

En aplicación de las condiciones expuestas, la Sala estima que la acción de tutela de la referencia satisface el requisito de subsidiariedad en relación con el recurso extraordinario de revisión por cuatro razones. Primera, la acción de tutela se sustenta en las mismas pruebas que fueron conocidas por la Sección Quinta del Consejo de Estado. De hecho, lo que se cuestiona en la solicitud de amparo es, en realidad, la valoración que de las mismas hizo esa Sección<sup>50</sup>. Segunda, en ella no se alegan hechos nuevos, externos o posteriores al proceso. El valor probatorio del formulario de inscripción E-6 AL para demostrar la pertenencia a un partido político es un asunto que se puso de presente desde la demanda en el medio de control de nulidad electoral. Además, lo cierto es que el accionante no tiene pruebas —o al menos no las aportó al proceso de tutela— sobre la falsedad ideológica del formulario de inscripción E-6 AL.

Tercera, cuando el juez de tutela de primera instancia increpó al accionante sobre los motivos por los cuales durante el proceso contencioso no tachó de falso dicho documento, el señor Román Ochoa advirtió que sus reparos se orientaban más bien a demostrar que i) la vinculación a un partido político es un acto formal y voluntario que solo se puede probar con la inscripción en la respectiva organización política y ii) que la afirmación de un tercero acerca de que él militaba en el partido Alianza Verde es «ilegal porque no cumple con los requisitos para su validez», particularmente, con el relativo al consentimiento del titular del derecho. Esto, en estricto rigor jurídico, no tiene una relación directa con la autenticidad o veracidad del documento. Cuarta, en la acción de tutela no solo se solicita la protección del derecho fundamental al debido proceso (artículo 29 de la CP), sino también del derecho político fundamental a elegir y ser elegido (artículo 40.1 de la CP) y del derecho de los partidos al ejercicio de su autonomía (artículo 107 de la CP).

Por las razones expuestas, la Corte concluye que el asunto de la referencia satisface la exigencia de subsidiariedad.

### 3.4. Requisito de inmediatez

En concordancia con la jurisprudencia constitucional, la acción de tutela debe interponerse en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la presunta

vulneración de los derechos fundamentales<sup>51</sup>. Dado que el propósito del amparo es asegurar la protección urgente, inmediata y actual de esos derechos, el transcurso de un lapso importante entre la presunta violación y la presentación de la acción de tutela «es indicativo de la menor gravedad de la vulneración alegada o de la poca importancia que tendría el perjuicio que ella causa»<sup>52</sup>.

La Sala constata que el presente caso cumple la exigencia de inmediatez, pues la sentencia objeto de reproche fue dictada el 3 de diciembre de 2020 y la solicitud de amparo fue interpuesta seis días después.

### 3.5. Irregularidad procesal decisiva

El presente caso no se refiere a una irregularidad procesal con incidencia en el fallo. Como ya se indicó, en la acción de tutela se alegó la supuesta configuración de los defectos fáctico, sustantivo y por desconocimiento del precedente. El defecto fáctico se sustentó en la inadecuada valoración probatoria de varios documentos aportados al proceso. Por su parte, el defecto sustantivo se fundó en la falta de aplicación de los artículos 2 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 y 1502, 1526 y 1740 del Código Civil, así como en la indebida interpretación del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011. Por último, se afirmó que la Sección Quinta del Consejo de Estado no atendió el precedente jurisprudencial fijado en las Sentencias C-490 de 2011 y C-089 de 1994.

### 3.6. Identificación razonable de los hechos vulneradores del derecho

El accionante identificó los hechos que generaron la afectación de derechos fundamentales —Sentencia dictada el 3 de diciembre de 2020 por la Sección Quinta del Consejo de Estado—, los derechos vulnerados —al debido proceso y a elegir y ser elegido (artículos 29 y 40.1 de la CP, respectivamente)— y los defectos en que habría incurrido la sentencia cuestionada —defectos fáctico, sustantivo y por desconocimiento del precedente—.

Tal afectación no fue alegada dentro del proceso judicial, pues, como se indicó, la acción de tutela se dirigió contra una providencia de segunda instancia que puso fin al proceso. Esta fue aprobada con ocasión del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante dentro del medio de control de nulidad electoral.

### 3.7. No debe tratarse de sentencias de tutela

De acuerdo con lo anterior, mediante la solicitud de amparo no se atacó una sentencia de tutela, sino una sentencia dictada en un proceso que conoció el Consejo de Estado, en ejercicio de su función de tribunal supremo de lo contencioso administrativo<sup>53</sup>.

### 4. Problemas jurídicos y metodología de la decisión

En el presente caso, corresponde a la Corte Constitucional resolver los siguientes problemas jurídicos:

1. ¿La Sentencia dictada el 3 de diciembre de 2020 por la Sección Quinta del Consejo de Estado incurrió en un defecto fáctico, en la medida en que, con base en medios de prueba diferentes a la inscripción formal ante el partido Alianza Verde, y con independencia de la renuncia presentada por el señor Román Ochoa a ese partido, concluyó que, al momento de su inscripción como candidato a la Alcaldía de Girón, el accionante militaba en esa organización política?

Para resolver esta pregunta, la Sala deberá tener en cuenta que dicha conclusión se fundó en i) la información contenida en el formulario de inscripción E-6 AL y, puntualmente, en aquella consignada en la casilla destinada a indicar la organización política a la que pertenece el candidato; ii) el aval dado al actor por el partido Alianza Verde; iii) los coavales, autorizaciones y avales en coalición otorgados al accionante y iv) el acuerdo de coalición suscrito por los ocho partidos y movimientos políticos que apoyaron su candidatura.

Este cuestionamiento solo podrá ser respondido luego de determinar cuáles son los efectos jurídicos del formulario de inscripción de una candidatura, quiénes son las personas responsables de la información registrada en él y si este, así como los avales principales en coalición y los coavales otorgados por los partidos y movimientos políticos constituyen medios idóneos para determinar la filiación política del candidato.

2. ¿La Sentencia dictada el 3 de diciembre de 2020 por la Sección Quinta del Consejo de Estado incurrió en un defecto sustantivo por cuanto, para concluir que el accionante formaba parte del partido Alianza Verde, no aplicó el artículo 2 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, así

como los artículos 1502, 1526 y 1740 del Código Civil, e interpretó en indebida forma el artículo 29 de la Ley Estatutaria?

Para dar respuesta a esta pregunta, la Sala deberá considerar que, para efectos de determinar el incumplimiento de la prohibición de doble militancia, el mencionado artículo 2 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 dispone que «[l]a militancia o pertenencia a un partido o movimiento político, se establecerá con la inscripción que haga el ciudadano ante la respectiva organización política». En este contexto, la Corporación deberá establecer, entonces, si para garantizar la finalidad que persigue la citada norma, dicha inscripción es el único documento idóneo para acreditar la afiliación a un partido político. A la vez, deberá tener en cuenta que el inciso tercero del artículo 29 ejusdem estatuye que «[e]n el formulario de inscripción se indicarán los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos».

Ahora bien, de acuerdo con los argumentos expuestos en el escrito de tutela, la Sala Plena entiende que el actor da por sentado que la prohibición constitucional y estatutaria de doble militancia no se extiende a los candidatos inscritos por una coalición de partidos. Esta observación se sustenta en el hecho incontestable de que la defensa del señor Román Ochoa, tanto en el proceso de nulidad electoral como en la acción de tutela, se centró en que, al momento de su inscripción a las elecciones de la Alcaldía de Girón, no militaba en el partido Alianza Verde y, por tanto, no podía incumplir la prohibición mencionada. Según los hechos que fundamentan la acción de tutela y las intervenciones presentadas durante su trámite, esta posición fue respaldada por la Registraduría Nacional del Estado Civil y acogida por el juez de tutela de segunda instancia.

La posición contraria a la descrita en precedencia fue defendida expresamente por el Tribunal Administrativo de Santander y la Sección Quinta del Consejo de Estado. Por su parte, el MAIS argumentó que existe un vacío legal en relación con esta cuestión, pues desde el punto de vista normativo, no es claro que la prohibición de doble militancia se extienda a los candidatos que se inscriben por una coalición.

La Corte considera que, si bien este análisis no fue propuesto por el accionante en su escrito, su abordaje resulta fundamental para resolver el segundo problema jurídico. Se trata de un asunto transversal que subyace a las particularidades del caso concreto y que, por ello, debe

ser considerado por el juez constitucional. De hecho, en la sentencia de tutela de segunda instancia, la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado consideró que su homóloga de la Sección Quinta había incurrido en un defecto sustantivo porque los artículos 2 y 29 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 no extienden la prohibición de doble militancia a los candidatos que se inscriben por una coalición.

Por esto, la Sala Plena también deberá establecer si las candidaturas de coalición se encuentran exceptuadas de la prohibición constitucional y estatutaria de doble militancia. En caso de que la respuesta a la pregunta anterior sea negativa, deberá aclarar cuál es el alcance de la mencionada prohibición cuando, como ocurrió en el presente caso, un candidato de coalición apoya a un candidato de otra coalición de la cual no forma parte el partido político indicado en el formulario E-6 AL, en una circunscripción diferente, dentro del mismo proceso electoral.

3. ¿La Sentencia dictada el 3 de diciembre de 2020 por la Sección Quinta del Consejo de Estado incurrió en un defecto por desconocimiento del precedente, toda vez que no atendió el precedente fijado en las Sentencias C-490 de 2011 y C-089 de 1994, en las cuales la Corte Constitucional reconoció la autonomía de los partidos políticos para adoptar sus decisiones internas y, concretamente, para conformar coaliciones políticas?

## 5. Trámite ante la Corte Constitucional

Mediante auto del 7 de marzo de 2022, y con el fin de contar con mayores elementos de juicio para decidir el caso, el despacho de la magistrada ponente solicitó a la Sección Quinta del Consejo de Estado que remitiera copia íntegra del expediente del proceso de nulidad electoral. En lo pertinente, la Sala se referirá a esta prueba en la solución del caso concreto.

Igualmente, el 4 de abril siguiente, dispuso la vinculación al presente trámite de la señora Yulia Moraima Rodríguez Esteban, quien el 24 de junio de 2021 se posesionó como alcaldesa del municipio de Girón, luego de obtener la máxima votación en las elecciones atípicas celebradas cuatro días antes. Del mismo modo, ordenó el envío de la sentencia de reemplazo dictada por la Sección Quinta del Consejo de Estado el 14 de octubre de 2021, en cumplimiento de la Sentencia de tutela aprobada el 30 de agosto de 2021 por la Subsección B de la Sección Tercera de la misma corporación. Así mismo, pidió a la Sección Cuarta del

Consejo de Estado copia de los escritos de tutela y de las pruebas aportadas al proceso en los dos expedientes acumulados a la acción de tutela principal con el fin de verificar la legitimación en la causa de los accionantes.

En la misma oportunidad, dispuso que la Alcaldía Municipal de Girón remitiera una certificación en la que indicara quién es en la actualidad el alcalde de ese ente territorial y desde cuándo está en ejercicio del cargo.

Por último, ordenó el traslado de la prueba aportada al proceso de tutela por el señor Carlos Leonardo Hernández, demandante dentro de la acción de nulidad electoral, para que las partes y los terceros con interés se pronunciaran sobre ella.

El 27 de abril de 2022, la Alcaldía de Girón certificó que el accionante se posesionó como alcalde municipal el 19 de diciembre de 2019. Ocupó dicho cargo entre el 1 de enero de 2020 y el 1 de febrero de 2021, fecha esta en la cual se apartó del mismo, en virtud de la sentencia objeto de la presente acción de tutela. Posteriormente, y con ocasión de la sentencia de tutela de segunda instancia, reasumió sus funciones el 14 de octubre de 2021.

En escrito remitido a la magistrada ponente el 2 de mayo del mismo año, la señora Yulia Moraima Rodríguez Esteban solicitó el restablecimiento de sus derechos fundamentales «a la participación, a ser elegido, a ejercer [su] trabajo y al debido proceso, todos estos vulnerados por la falta de seguridad jurídica y coordinación entre las instituciones que han intervenido en el proceso de nulidad del alcalde de Girón para el periodo 2020 – 2023 y que por ende han adoptado decisiones que [la] han afectado directamente». En consecuencia, pidió a la Corte Constitucional que declare que es la alcaldesa de ese municipio hasta que culmine dicho periodo.

Del mismo modo, el 12 de mayo de 2022, el señor Carlos Leonardo Hernández afirmó que acata la decisión de tutela de segunda instancia que concedió el amparo invocado. Agregó que al presente trámite también debió vincularse a los demás candidatos que participaron en las elecciones atípicas. En relación con la prueba sobreviniente aportada por él al proceso de tutela, advirtió: «reconociendo que lo importante es preservar el derecho constitucional amparado al señor Carlos Alberto Román Ochoa, quien a la postre representa el interés de la mayoría de los gironeses y dado que la prueba que hoy nos ocupa, no obró dentro del

proceso de nulidad electoral; mal haría el suscrito insistir en que se estime dentro del proceso de tutela que aquí nos ocupa en revisión»<sup>54</sup>.

6. Causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. Defectos fáctico, sustantivo y de desconocimiento del precedente. Reiteración de jurisprudencia

En la ya citada Sentencia C-590 de 2005, la Sala Plena determinó que la acción de tutela contra providencias judiciales no solo depende del cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad. Adicionalmente, precisó que la solicitud de amparo también debe sujetarse a alguna de las causales de procedibilidad especiales o específicas.

Esto significa que la irregularidad que se alega debe encuadrarse razonablemente como un i) defecto orgánico, el cual se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada carece de manera absoluta de competencia para ello, conforme a lo previsto en las normas que regulan la competencia; ii) defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido; iii) defecto fáctico, que surge cuando el juez no tenía el apoyo probatorio con base en el cual aplicó el supuesto legal en el que sustentó su decisión; iv) defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión; v) error inducido, el cual tiene lugar cuando el juez fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afectó derechos fundamentales; vi) decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de del deber de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de las decisiones judiciales; vii) desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta cuando, por ejemplo, la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance; o viii) violación directa de la Constitución, que se presenta cuando el operador judicial desconoce el valor normativo de los preceptos constitucionales.

Al igual que ocurre con los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, tratándose de los requisitos específicos, la Sala Plena también ha definido un criterio adicional de procedibilidad sustancial, de carácter restrictivo, cuando se trata de decisiones de las altas cortes. Este criterio está orientado por «la urgencia de la

intervención del juez constitucional y la incompatibilidad insuperable entre la decisión judicial adoptada y la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el alcance de los derechos fundamentales»<sup>55</sup>.

De acuerdo con la jurisprudencia, cuando la providencia atacada ha sido dictada por una alta corte, el juez de tutela deberá «aceptar las interpretaciones y valoraciones probatorias aun cuando [...] pudiera tener una percepción diferente del caso y hubiera llegado a otra conclusión»<sup>56</sup>. Esto implica otorgar un grado superior de deferencia a la decisión, dado que las providencias de las altas cortes «están cobijadas por una garantía de mayor estabilidad que las decisiones proferidas por otros jueces, en razón de su papel en el ordenamiento jurídico»<sup>57</sup>.

A continuación, la Corte abordará brevemente la caracterización jurisprudencial de los defectos invocados por el accionante en el escrito de tutela.

#### 6.1. Defecto fáctico

Esta Corporación ha sostenido que, de manera general, el defecto fáctico puede presentarse de dos formas o dimensiones: una positiva, en la cual la autoridad judicial valora pruebas que fueron practicadas, recaudadas y valoradas en contravía de las formas propias de cada juicio<sup>58</sup> o decide con base en pruebas que, «por disposición de la ley, no son demostrativas del hecho objeto de la decisión»<sup>59</sup>. Y otra negativa, que se materializa cuando el fallador no otorga valor probatorio o valora una prueba «de manera arbitraria, irracional, caprichosa»<sup>60</sup>.

Al respecto, la jurisprudencia ha precisado que el defecto fáctico se produce cuando, para adoptar la decisión, el juez i) en contra del material probatorio, opta por separarse de los hechos debidamente probados y resuelve el asunto a su arbitrio<sup>61</sup>; ii) hace una valoración probatoria por completo equivocada, irracional o arbitraria, en la medida en que para el efecto se aparta de las reglas de la lógica<sup>62</sup> o de aquellas aplicadas a casos análogos<sup>63</sup>; iii) se abstiene de valorar pruebas porque no las advirtió o simplemente no las tuvo en cuenta, a pesar de que eran determinantes para resolver el caso<sup>64</sup>; iv) omite practicar pruebas sin ninguna justificación, bien porque estas fueron solicitadas por las partes o las hubiera podido decretar de oficio<sup>65</sup> o v) resuelve el asunto con base en «pruebas que no tienen relación alguna con el objeto del proceso (impertinentes) [o] que no permiten demostrar el supuesto

de hecho (inconducentes)»<sup>66</sup>.

De este modo, la Corte ha señalado que la valoración probatoria deberá orientarse por «criterios objetivos, no simplemente supuestos por el juez; racionales, es decir, que ponderen la magnitud y el impacto de cada una de las pruebas allegadas, y rigurosos, esto es, que materialicen la función de administración de justicia que se les encomienda a los funcionarios judiciales sobre la base de pruebas debidamente recaudadas»<sup>67</sup>.

Ahora bien, para determinar la configuración de un defecto fáctico, el juez constitucional deberá considerar que, en virtud de los principios de autonomía e independencia judicial (artículos 228 y 230 de la CP), los operadores judiciales cuentan con un amplio margen para valorar las pruebas<sup>68</sup>. Esto significa que las diferencias que puedan surgir en la apreciación de una prueba no siempre deberán ser observadas como un error en la valoración fáctica<sup>69</sup>. Por ello solo los errores ostensibles, flagrantes, manifiestos<sup>70</sup> y que tenga una incidencia determinante, fundamental o sustancial en la decisión podrán ser admitidos como defectos fácticos<sup>71</sup>.

En este escenario, además, el juez constitucional deberá tener en cuenta que, en materia probatoria, prima facie, el único límite del juez natural se encuentra en el respeto por los postulados de la razonabilidad que deben guiar todas las actuaciones públicas y la aplicación las reglas de la sana crítica<sup>72</sup>. Por tanto, «la intervención del juez de tutela, frente al manejo dado por el juez natural es, y debe ser, de carácter extremadamente reducido»<sup>73</sup>. Así, en caso de que una prueba pueda ser valorada de maneras diversas y razonables, el juez de tutela deberá: i) considerar que «es el juez natural quien debe determinar, conforme a los criterios de la sana crítica, y en virtud de su autonomía e independencia, cuál es la que mejor se ajusta al caso concreto»<sup>74</sup> y ii) asumir, salvo que los hechos acrediten lo contrario, «que la valoración de las pruebas realizadas por aquel es razonable y legítima»<sup>75</sup>.

El defecto material o sustantivo se configura cuando la decisión judicial incurre en un error en la interpretación o aplicación de las normas en que debió apoyarse<sup>76</sup>. En otras palabras, el defecto sustantivo tiene lugar cuando el juez desborda los límites impuestos por los principios de autonomía e independencia judicial para interpretar y aplicar el derecho<sup>77</sup>.

La jurisprudencia constitucional ha identificado los siguientes supuestos en los que una providencia judicial incurre en un defecto material o sustantivo: i) cuando aplica una norma

evidentemente inaplicable o deja de aplicar la que claramente lo es<sup>78</sup>; ii) realiza una interpretación de la norma que «contraría los postulados mínimos de la razonabilidad jurídica»<sup>79</sup> porque le confiere un sentido o un alcance que no tiene (interpretación contraevidente o contra legem)<sup>80</sup> o le otorga un efecto distinto a los previstos en la Constitución o la ley<sup>81</sup>; iii) carece de fundamento jurídico porque se sustenta en una norma que no existe, ha sido derogada o declarada inconstitucional<sup>82</sup>; iv) aplica una norma que debe ser interpretada sistemáticamente con otras que no fueron tenidas en cuenta y resultan necesarias para resolver la controversia<sup>83</sup> y v) aplica normas constitucionales que no son aplicables al caso concreto<sup>84</sup>.

Así mismo, una providencia incurre en un defecto sustantivo cuando i) presenta una incongruencia entre los fundamentos jurídicos y la decisión<sup>85</sup>; ii) interpreta y aplica una norma de una manera que desconoce una sentencia con efectos erga omnes<sup>86</sup>; iii) aplica normas abiertamente inconstitucionales en el caso concreto, es decir, se abstiene, sin justificación alguna, de aplicar la excepción de inconstitucionalidad<sup>87</sup>; iv) efectúa una interpretación que, en principio, parece razonable, «pero que en realidad es contraria a los postulados constitucionales o conduce a resultados desproporcionados»<sup>88</sup> y v) desconoce el precedente judicial sin ofrecer un mínimo de argumentación<sup>89</sup>.

Con todo, las situaciones enunciadas en precedencia deben ser analizadas desde una perspectiva restrictiva. Al igual que ocurre con los supuestos que dan lugar al defecto fáctico, en consideración de los principios de autonomía e independencia judicial, el juez natural tiene un amplio margen para interpretar y aplicar el derecho. De este modo, «la mera inconformidad con el análisis efectuado por la autoridad judicial no habilita la intervención del juez constitucional»<sup>90</sup>.

Ahora bien, es claro que los citados principios no equivalen a una potestad para aplicar e interpretar el ordenamiento jurídico de cualquier manera. Esto es así porque la facultad de administrar justicia es reglada<sup>91</sup> y la Constitución impone «el respeto por la corrección dentro del sistema jurídico y la realización de los principios, derechos y deberes constitucionales»<sup>92</sup>.

En consecuencia, ante la invocación de un defecto sustantivo, «el camino a seguir por el juez de tutela [...] es estrecho», ya que él no es el llamado a señalar «la interpretación correcta o

conveniente en un caso específico por encima del juez natural»<sup>93</sup>. De ahí que el juez constitucional deba comprobar la incidencia o trascendencia del error en la decisión<sup>94</sup> y solo pueda intervenir en aquellos casos en que la interpretación objeto de censura sea irrazonable, desproporcionada, arbitraria, caprichosa y contraria a la efectividad de los derechos fundamentales<sup>95</sup>.

### 6.3. Defecto por desconocimiento del precedente constitucional

Este defecto se configura cuando la autoridad judicial desconoce el precedente de orden constitucional «sin referirse expresamente a la jurisprudencia que resuelve casos análogos y sin exponer razones suficientes que ameriten el distanciamiento»<sup>96</sup>.

La Corte ha afirmado que, para entender el alcance de este defecto, es necesario tener en presentes dos aspectos sobre el carácter vinculante de la jurisprudencia constitucional<sup>97</sup>. En primer lugar, desde la Sentencia SU-047 de 1999, existe claridad acerca de que solo la parte resolutive (decisum) y la regla de decisión (ratio decidendi) de las sentencias tienen valor vinculante. De este modo, los argumentos accesorios utilizados para complementar y dar contexto al fallo judicial, conocidos como obiter dicta, no tienen dicho valor. En segundo lugar, el fundamento normativo de la obligatoriedad de las sentencias de la Corte varía según si se trata de sentencias de constitucionalidad o de tutela.

En relación con las primeras, la naturaleza vinculante de las sentencias se deriva de sus efectos erga omnes y de la cosa juzgada constitucional (artículo 243 de la CP)<sup>98</sup>. En el caso de las sentencias de tutela, los principios de igualdad (artículo 13 de la CP), supremacía constitucional (artículo 4 de la CP) y seguridad jurídica (artículo 230 de la CP), así como la efectividad de los derechos fundamentales (artículo 2 de la CP), exigen que la ratio decidendi de la jurisprudencia en vigor de la Corte Constitucional<sup>99</sup> prevalezca sobre la interpretación del alcance de los derechos fundamentales efectuada por otras autoridades judiciales<sup>100</sup>.

En ambos casos, la ratio decidendi es obligatoria para todas las autoridades públicas, en virtud del principio de supremacía constitucional y de una comprensión amplia y material de la sujeción del juez al imperio de la ley (artículo 230 de la CP)<sup>101</sup>. Estos preceptos «obligan a la aplicación preferente de las disposiciones de la Carta Política y, en consecuencia, de los contenidos normativos identificados por la jurisprudencia constitucional, en ejercicio de su labor de intérprete autorizado del texto superior»<sup>102</sup>.

Ahora bien, esta Corporación ha explicado que para determinar si la providencia judicial atacada mediante la acción de tutela incurrió en un defecto por desconocimiento de la jurisprudencia constitucional, la parte actora debe, primero, demostrar la existencia de un precedente o de un grupo de precedentes aplicables al caso concreto; segundo, distinguir las reglas de decisión contenidas en esos precedentes; tercero, comprobar que la providencia judicial debió aplicar esos precedentes para no vulnerar el derecho de igualdad y, finalmente, verificar si el juez tuvo razones fundadas para apartarse del precedente judicial<sup>103</sup>.

Además, tratándose del desconocimiento del precedente fijado en sentencias de constitucionalidad, ese defecto tendrá lugar cuando la providencia judicial i) aplique normas que han sido declaradas inexecutable; ii) desconozca la parte resolutoria de una sentencia integradora o condicionada y iii) contraríe la ratio decidendi de esas sentencias<sup>104</sup>. Por su parte, en el caso de las sentencias de tutela, el defecto el comento se configura cuando la providencia desconoce la ratio decidendi de las sentencias dictadas por la Sala Plena en las sentencias de unificación o por las salas de revisión, «siempre que no existan decisiones contradictorias en la línea jurisprudencial»<sup>105</sup>.

Así mismo, la Corte ha aclarado que, en virtud de los principios de autonomía e independencia judicial, el juez podrá apartarse de la jurisprudencia en vigor<sup>106</sup>. No obstante, para el efecto, deberá: «i) referir el balance judicial vigente (regla de transparencia); ii) ofrece[r] un argumento suficiente y adecuado para el abandono o cambio de la norma jurisprudencial (regla de cambio); y iii) explica[r] que su propuesta desarrolla de mejor manera los derechos y principios superiores (regla de suficiencia en jurisprudencia constitucional)»<sup>107</sup>.

## 7. La inscripción de candidaturas. Reiteración de jurisprudencia

### 7.1. Fundamento constitucional y legal

El artículo 40 de la Constitución reconoce el derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Por mandato de la misma norma superior, para hacer efectivo este derecho, los ciudadanos podrán ser elegidos (numeral primero), tomar parte en elecciones (numeral segundo), constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas (numeral tercero), y acceder al desempeño de funciones y cargos públicos

(numeral séptimo).

Con un contenido similar al previsto en el numeral tercero del artículo 40 superior, el artículo 107 ejusdem, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2003, 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.

Por su parte, el artículo 108 de la Carta, desde su versión original, determina que los titulares del derecho a inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular son los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida (inciso tercero)<sup>108</sup> y los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos (inciso cuarto)<sup>109</sup>.

Los artículos 107 y 108 de la Constitución, así como el artículo 28 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011<sup>110</sup>, establecen que, para el efecto, los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos sin personería jurídica deberán cumplir las siguientes condiciones: i) antes de la inscripción, deberán verificar el cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos y que estos no se encuentren incurso en causales de inhabilidad o incompatibilidad<sup>111</sup>; ii) «los candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos»<sup>112</sup> y iii) «las listas donde se elijan cinco o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta —exceptuando su resultado— deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros»<sup>113</sup>.

Adicionalmente, la inscripción de candidatos por partidos y movimientos políticos con personería jurídica deberá ser avalada por el representante legal del partido o movimiento o por la persona a quien él delegue<sup>114</sup>. Por expresa prohibición estatutaria, esas organizaciones políticas no podrán inscribir candidatos para la elección de congresistas por las circunscripciones especiales de las minorías étnicas<sup>115</sup>.

Por su parte, de conformidad con las normas indicadas en precedencia y el artículo 9 del Estatuto Básico de los Partidos (Ley 130 de 1994)<sup>116</sup>, para la inscripción de candidatos, los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos sin personería jurídica deberán: i) reunir el número de firmas equivalente a al menos el 20% del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer («[e]n ningún caso se exigirán más de cincuenta mil firmas para permitir la inscripción de un candidato»<sup>117</sup>); ii)

otorgar al momento de la inscripción una póliza de seriedad de la candidatura por la cuantía que fije el Consejo Nacional Electoral<sup>118</sup> y iii) realizar la inscripción a través de un comité integrado por tres ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral al menos un mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción y, en todo caso, antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista<sup>119</sup>.

De otro lado, la Constitución, el Estatuto Básico de los Partidos (Ley 130 de 1994), la Ley Estatutaria 996 de 2005 y la Ley Estatutaria 1475 de 2011 también reconocen el derecho de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y de los grupos significativos de ciudadanos de inscribir candidatos de coalición para cargos uninominales y corporaciones públicas. Dada la importancia de esta modalidad de inscripción de candidaturas para resolver los problemas jurídicos planteados, su estudio se abordará en el capítulo noveno de la presente sentencia.

Ahora bien, el artículo 93 del Código Electoral (Decreto Ley 2241 de 1986) prescribe las cuatro reglas generales de inscripción de candidaturas que se resumen a continuación<sup>120</sup>. Primera, en la solicitud de inscripción debe hacerse mención expresa del partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos por el cual se realiza la inscripción. Segunda, la inscripción de la candidatura debe ser realizada por el representante legal del partido o movimiento político o por quien él delegue<sup>121</sup>. Ya se dijo que, en el caso de los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos, la inscripción la efectúa el comité de inscriptores. Tercera, los candidatos deben declarar, bajo la gravedad de juramento, que pertenecen al partido o movimiento político que inscribe la candidatura. «[T]al juramento se entiende prestado por su firma en el memorial de aceptación de la candidatura» [negrilla fuera del texto original], es decir, con la firma del formulario de inscripción o a través de una carta de aceptación de la candidatura<sup>122</sup>. Y, finalmente, cuando los candidatos no se encuentren en el lugar donde la inscripción deba hacerse, prestarán juramento ante el Registrador del Estado Civil o funcionario diplomático o consular del lugar donde estuvieren.

Esta disposición adquiere sentido al constatar dos elementos, uno de índole normativa y otro de naturaleza práctica. En primer lugar, como ya se advirtió, de conformidad con las disposiciones reseñadas, los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos son los responsables de verificar, antes de la inscripción,

el cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos, lo que incluye determinar si estos se encuentran o no incurso en causales de inhabilidad o incompatibilidad. De hecho, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 107 de la Constitución<sup>123</sup>, son ellos, y no las coaliciones consideradas como entes autónomos, quienes deberán responder por avalar candidatos elegidos o no elegidos, que hayan sido o fueren condenados durante el ejercicio del cargo o durante el período del mismo, «mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico». En concordancia con el precepto superior, las sanciones pueden ir desde multas hasta la cancelación de personería jurídica. Incluso, «cuando se trate de estas condenas a quienes fueron electos para cargos uninominales, el partido o movimiento que avaló al condenado no podrá presentar candidatos para las siguientes elecciones en esa circunscripción»<sup>124</sup>.

Y, en segundo lugar, la exigencia contenida en el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011 también se entiende si se considera que, por regla general, es usual que el partido o movimiento político al que pertenece el candidato o el grupo significativo de ciudadanos que promueve la candidatura es el que efectúa la postulación y, por tanto, otorga el aval principal en coalición o acredita los apoyos requeridos. De ahí que los demás partidos o movimientos que forman parte de la coalición se limiten a coavalar la candidatura. De hecho, esta situación fue reconocida en su momento por el inciso primero del artículo 5 del Reglamento 01 de 2003, expedido por el Consejo Nacional Electoral, el cual establecía: «Se podrán inscribir candidaturas a cargos uninominales —gobernadores y alcaldes— en alianza con otros partidos o movimientos con personería jurídica, en cuyo caso, el partido postulante otorgará el aval correspondiente y los partidos o movimientos adherentes anexarán un escrito en el que manifiesten su apoyo a dicho candidato»<sup>125</sup> [negrilla fuera del texto original].

Por último, conviene mencionar que, al tenor de lo establecido en el artículo 32 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, la autoridad electoral ante la cual se hace la inscripción deberá verificar el cumplimiento de los requisitos formales indicados anteriormente. En caso de encontrar que los cumple, aceptará la inscripción suscribiendo el formulario respectivo. De lo contrario, se abstendrá de firmarlo. Para el caso de la inscripción de candidaturas por movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, la inscripción estará sujeta a la verificación de las firmas requeridas para ello. Cuando se inscriban candidatos distintos a los seleccionados mediante consultas populares o internas, o cuando los candidatos hayan

participado en la consulta de un partido, movimiento político o coalición, distinto al que los inscribe, la autoridad electoral rechazará la inscripción mediante acto motivado.

## 7.2. Jurisprudencia constitucional sobre la inscripción de candidaturas

La Corte ha sostenido que los derechos a ser elegido y a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos no son absolutos, por lo que es posible imponerles límites que «propugnen por la defensa y garantía del interés general y [...] aseguren un comportamiento acorde con los supremos intereses que les corresponde gestionar a quienes se encuentren al servicio del Estado»<sup>126</sup>.

Es por lo anterior que los partidos, movimientos políticos, con o sin personería jurídica, y los grupos significativos de ciudadanos, en tanto figuras para «reclutar un grupo importante de dirigentes nacionales y locales llamados a realizar la función mediadora entre la sociedad y el Estado»<sup>127</sup>, están obligados a cumplir la Constitución y la ley. Particularmente, están llamados a satisfacer los siguientes deberes: i) verificar el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad y de ausencia de inhabilidades e incompatibilidades para el acceso a la función pública; ii) emplear procedimientos democráticos para la elección de candidatos; iii) abstenerse de inscribir candidatos para la elección de congresistas por las circunscripciones especiales de las minorías étnicas —prohibición que se predica de los partidos y movimientos políticos— y iv) cumplir la cuota de género en las listas conformadas para corporaciones públicas.

La primera obligación tiene sustento constitucional porque busca garantizar los principios de transparencia, imparcialidad, igualdad y moralidad en el acceso y la permanencia en el servicio público, al margen de intereses personales o particulares<sup>128</sup>. Por su parte, la segunda obligación implica que el ordenamiento jurídico proscriba «reglamentaciones dirigidas a negar o reducir [...] espacios de participación» al interior de las organizaciones políticas, que conduzcan a «modelos de decisión política o social reservados o autárquicos»<sup>129</sup>. De otro lado, la tercera obligación enunciada pretende que las comunidades étnicas estén efectivamente representadas en las corporaciones públicas del orden nacional<sup>130</sup>. Por último, la finalidad de la cuarta obligación referida «es la de compensar las formas de discriminación que impiden que las mujeres tengan una participación igualitaria en el ámbito político»<sup>131</sup>.

Así mismo, la Corte ha aclarado que los requisitos de procedimiento exigidos en los artículos 9 de la Ley 130 de 1994 y 28 de la Ley 1475 de 2011 para la inscripción de candidatos por movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos sin personería jurídica no son desproporcionados o irrazonables<sup>132</sup>. Estos están orientados a cumplir tres propósitos: «revestir de seriedad la inscripción de listas y candidatos apoyados por estos grupos, de manera que se genere confianza a los electores»<sup>133</sup>; «reemplazar el aval y el presupuesto de representatividad establecido como requisito para los partidos y movimientos políticos que cuenten con personería jurídica y por ende con representante legal»<sup>134</sup> y garantizar que los candidatos cuenten con un mínimo de respaldo popular y, en esa medida, evitar la proliferación de inscripciones provenientes de sectores minoritarios<sup>135</sup>.

Del mismo modo, respecto del deber de indicar en el formulario de inscripción los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos, en la Sentencia C-490 de 2011, la Sala Plena precisó que esta información «protege la libertad del elector» y, por tanto, tal exigencia se ajusta al texto superior. Al respecto, la Corte señaló que esta libertad se refiere a «la ausencia de interferencias para la autonomía en el ejercicio del sufragio» y que con ella se busca «rodear de mayor transparencia y eficacia los procesos de votación». En otras oportunidades, la Sala Plena ha dicho que tal libertad constituye un elemento del núcleo esencial del derecho fundamental al voto<sup>136</sup>.

Así mismo, la Sala ha explicado que la manifestación en el formulario de inscripción, bajo la gravedad de juramento, de la filiación política del candidato constituye una garantía adicional para asegurar que los partidos y movimientos políticos postulen candidatos y listas únicas y otorguen seriedad a las candidaturas<sup>137</sup>.

En el caso de la inscripción de candidaturas de coalición a cargos uninominales, y respecto del deber de que el «partido postulante» otorgara el aval correspondiente y «los partidos o movimientos adherentes» anexaran un escrito en el que manifestaran su apoyo al candidato designado<sup>138</sup>, en la Sentencia C-1081 de 2005, este Tribunal estimó que estos requisitos «mínimos» garantizaban la «seriedad de la intención política» y, por tanto, no merecían ningún reparo de inconstitucionalidad. Así, la Sala expuso que «con el aval como garantía escrita, el partido o movimiento hace propio el nombre del candidato o de la lista que inscribe, y excluye tanto la posibilidad de que a su nombre se presenten a las elecciones otros que no cuentan con su apoyo, como la de inscribir él mismo otros candidatos o listas».

### 7.3. Jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado sobre la inscripción de candidaturas

La Sección Quinta del Consejo de Estado ha sostenido que existe una relación intrínseca, impuesta por el artículo 108 de la Constitución, entre el derecho de postulación en cabeza de los partidos y movimientos políticos y el otorgamiento del aval que habilita la inscripción de una candidatura. Esta relación se sustenta en la responsabilidad política, jurídica y social que asume la organización política cuando concede un aval. De ahí que este solo pueda ser entregado por el representante legal del partido o movimiento político o por la persona a quien él delegue<sup>139</sup>.

Así, el aval cumple varias funciones, a saber: «(1) indica la militancia en un partido político, (2) garantiza el acatamiento de las normas estatutarias dentro de este, respetando las formas de intervenir en las corporaciones (bancadas), y (3) moraliza la actividad política, bajo el entendido de que avalar a un candidato implica que el interesado cuenta con los requisitos y calidades para ejercer el cargo»<sup>140</sup>. En esta medida, el aval es un medio para la inscripción, pero también es «una garantía para la comunidad en general de que las personas inscritas por un partido o movimiento político pertenecen al mismo»<sup>141</sup>. Por esto, en cualquier caso, el aval del partido o movimiento político al que pertenece el candidato «debe ser presentado ante la autoridad electoral correspondiente quien debe dejar constancia del mismo en el formulario de inscripción»<sup>142</sup>.

Igualmente, la Sección Quinta ha precisado que «el proceso de inscripción de candidatos es un mecanismo reglado a través del cual los ciudadanos pueden participar en la contienda política luego de cumplir las reglas establecidas para cada caso»<sup>143</sup>. Para el efecto, el legislador definió requisitos sustanciales y formales. Los primeros, «corresponden a verificación de calidades y requisitos de los candidatos, así como la constatación sobre la ausencia de inhabilidades e incompatibilidades»<sup>144</sup>. Esta responsabilidad recae sobre la organización política postulante. Los segundos, tienen relación directa con el otorgamiento del aval o la recolección de firmas, según el caso, presupuestos que constituyen la fuente de la responsabilidad de la organización. Los últimos son requisitos «de la esencia en toda inscripción de candidaturas, al punto que si no se cuenta con ninguna —aval o apoyo por

firmas— resulta imposible ser candidato y, en consecuencia, entrar a la competencia electoral con la potencialidad de ser elegido»<sup>145</sup> [negrilla fuera del texto original].

Tanto los requisitos formales como sustanciales «obedecen a trámites internos de las agrupaciones políticas» y, por ende, no pueden ser confundidos con el trámite de inscripción de la candidatura, la cual se adelanta ante las autoridades electorales.<sup>146</sup>

De otro lado, la Sala ha señalado que la inscripción de candidaturas por movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos comprende dos etapas: el registro por parte del comité inscriptor correspondiente de sus candidatos y listas, y la validación de las firmas recogidas. En este sentido, «la mera recolección de estas sin la validación correspondiente por parte del funcionario electoral competente no constituye factor que oficialice la inscripción de la candidatura»<sup>147</sup>. Por tanto, la inscripción solo surtirá efecto jurídico con posterioridad a la validación de los apoyos.

Así mismo, la Sección Quinta ha aclarado que los partidos y movimientos políticos surgidos inicialmente para la representación especial de comunidades indígenas, que luego obtienen personería jurídica, sí están facultados para inscribir candidatos para el Senado tanto por la circunscripción ordinaria como por la especial de minorías étnicas<sup>148</sup>. Admitir lo contrario «resultaría discriminatorio para los intereses de los partidos que representan estas comunidades, sin que exista un fin constitucional que así lo justifique». Por esta razón, tales partidos y movimientos se encuentran exceptuados de la prohibición prevista en el inciso segundo del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011.

Con fundamento en lo expuesto, la Sala Plena concluye que los titulares del derecho a inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular son los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos, y las coaliciones conformadas por estas organizaciones políticas. Tanto la Constitución como el Código Electoral, el Estatuto Básico de los Partidos Políticos y la Ley Estatutaria 1475 de 2011 definieron los requisitos que, para el efecto, deben cumplir los interesados, de acuerdo con la modalidad de postulación escogida.

En el asunto sub examine, son cuatro las reglas dispuestas por el legislador ordinario y estatutario y la jurisprudencia que deben ser tenidas en cuenta para resolver los problemas jurídicos planteados: i) la inscripción de la candidatura debe ser realizada por el

representante legal del partido o movimiento político o por la persona a quien él delegue, o por el comité de inscriptores del grupo significativo de ciudadanos por el cual se realiza dicha inscripción, según el caso; ii) con la firma del formulario de inscripción, el candidato no solo acepta la candidatura, sino que, además, declara bajo la gravedad de juramento que forma parte del partido o movimiento político referido en el propio formulario o que su candidatura fue promovida por un determinado grupo significativo de ciudadanos; iii) en el caso de la inscripción de candidaturas de coalición, en el formulario respectivo se deben señalar los partidos y movimientos que integran la coalición y la organización política a la que pertenece el candidato, la cual, por regla general, es la que otorga el aval principal en coalición y iv) este aval y los coavales deben acompañar el formulario de inscripción y entregarse a la respectiva autoridad electoral.

En consecuencia, en el caso de las candidaturas de coalición, tanto el formulario de inscripción de la candidatura como los avales principales en coalición y los coavales otorgados por los partidos y movimientos políticos que forman parte de ella sí constituyen medios idóneos para determinar la filiación política del candidato.

Así analizada, y en la medida en que clarifica cuál es el partido o movimiento político del cual forma parte el candidato, la última obligación referida cumple dos funciones: permite constatar la violación de la prohibición de doble militancia —tema que abordará la Sala a continuación— y asegura que los partidos y movimientos políticos postulen candidatos y listas únicas —asunto que se tratará en el capítulo final de la presente sentencia—.

## 8. Alcance de la prohibición de doble militancia

### 8.1. Fundamento constitucional y legal

En virtud de la necesidad de fortalecer y consolidar a los partidos y movimientos políticos como actores fundamentales para la democracia<sup>149</sup>, el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2003 elevó la prohibición de doble militancia a rango constitucional. Mediante dicha norma, que modificó el artículo 107 superior, el constituyente derivado determinó que, aunque todos los ciudadanos tienen derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse, «[e]n ningún caso [podrán] pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica». Además, estableció que «[q]uien participe en las consultas de un partido o movimiento

político no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral»<sup>150</sup>.

El artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2009, el cual también modificó el artículo 107 del texto constitucional, aclaró que, con la finalidad de no incurrir en la mencionada prohibición, los miembros de las corporaciones públicas que decidan presentarse a la siguiente elección por un partido distinto «deberá[n] renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones»<sup>151</sup>. Igualmente, agregó que la prohibición de participar en las consultas internas de dos o más partidos o movimientos políticos se extiende a las consultas interpartidistas que estos realicen.

1. Existe un «criterio objetivo»<sup>153</sup> —que no es el único— para establecer la pertenencia a un partido o movimiento político y, por ende, para verificar la doble militancia. Dicho criterio consiste en «la inscripción que haga el ciudadano ante la respectiva organización política, según el sistema de identificación y registro que se adopte para tal efecto».

1. La prohibición de doble militancia no solo se dirige a los ciudadanos en general, como lo señala el artículo 107 de la Constitución. Principalmente, se orienta a dos grupos de personas: i) quienes ostenten «cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos» y ii) quienes hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos uninominales o corporaciones de elección popular<sup>154</sup>.

1. Respecto del primer grupo, la prohibición de doble militancia se concreta en que tales personas no podrán apoyar a candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados. De otro lado, en caso de que aspiren a ser elegidos en cargos uninominales o corporaciones de elección popular por otro partido o movimiento político, «o grupo significativo de ciudadanos», o formar parte de los órganos de dirección de estos, deberán renunciar al cargo doce meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos, so pena de incurrir en dicha prohibición.

1. Quienes hayan sido o aspiren a ser elegidos en cargos uninominales o corporaciones de elección popular no podrán apoyar a candidatos diferentes a los inscritos por el partido o movimiento político al que estén afiliados. Además, para no desconocer la interdicción de doble militancia, los candidatos que resulten electos, «siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político», que decidan presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce meses antes del primer día de inscripciones.

1. La prohibición de doble militancia se mantiene durante el ejercicio del cargo. De este modo, «[l]os 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».

1. De acuerdo con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011, la única excepción expresa a la prohibición de doble militancia se presenta frente a los miembros de los partidos y movimientos políticos que i) sean disueltos por decisión de sus miembros o ii) pierdan la personería jurídica por causas distintas a las sanciones previstas en la ley<sup>155</sup>. En estos dos supuestos, los interesados podrán inscribirse en un partido distinto con personería jurídica, sin incurrir en doble militancia.

1. El incumplimiento de la prohibición de doble militancia será sancionado de conformidad con los estatutos de cada organización política<sup>156</sup>. No obstante, en el caso de los candidatos, será causal para la revocatoria de la inscripción.

En relación con la última regla anotada, el artículo 275.8 de la Ley 1437 de 2011 precisa que, tratándose de servidores públicos de elección popular, los actos de elección o de nombramiento serán nulos, entre otros eventos, cuando el candidato incurra en doble militancia política<sup>157</sup>.

8.2. Jurisprudencia constitucional sobre la prohibición de doble militancia

Descrito el marco normativo constitucional y legal de la prohibición de doble militancia, resulta del caso referir la jurisprudencia de esta Corporación que se ha ocupado de esa materia. Para comenzar, conviene mencionar que la Corte ha sostenido que, de acuerdo con las reformas introducidas al artículo 107 de la Constitución por los Actos legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009, la consagración constitucional de la prohibición de doble militancia buscó alcanzar cuatro propósitos esenciales, a saber<sup>158</sup>: i) como ya se advirtió, consolidar a los partidos y movimientos políticos, mediante el fortalecimiento del vínculo entre estos y el electorado; ii) impedir el transfuguismo político, el cual, por lo general, se funda en la obtención de avales para la elección correspondiente; iii) evitar la personalización de la política y la incursión de actores ilegales en el escenario político y iv) contrarrestar la indisciplina partidista.

Estas cuatro prácticas, usuales en la política tradicional, afectan seriamente los principios de soberanía popular, democracia participativa y participación democrática, los cuales «constituyen aspectos definitorios de la Constitución Política de 1991»<sup>159</sup>. En los términos de la Corte, esto ocurre porque tanto la doble militancia como el transfuguismo sustituyen el rol central que en la democracia deben ocupar los programas políticos, los partidos y las ideologías. En su lugar, otorgan un papel importante al favor clientelista<sup>160</sup>.

Por esto la prohibición en comento es «un instrumento indispensable de garantía de la representatividad democrática de los elegidos»<sup>161</sup>, que enfatiza en el «papel que cumplen los partidos y movimientos políticos en el proceso de canalización de la voluntad democrática»<sup>162</sup>. Con esto, la sanción de la doble militancia salvaguarda la confianza del elector, asegura la realización del programa político que el candidato se comprometió a cumplir<sup>163</sup> y «prioriza la importancia de las organizaciones políticas sobre el personalismo electoral»<sup>164</sup>.

En consecuencia, la proscripción de doble militancia promueve que quienes son titulares de un cargo de elección popular representen y defiendan una determinada ideología y un programa político<sup>165</sup>. En otras palabras, la referida interdicción busca evitar que «el representante ejerza activismo en defensa de los programas, idearios o ideologías de dos organizaciones políticas al mismo tiempo»<sup>166</sup>. Desde esta perspectiva, la prohibición en cuestión otorga claridad, probidad y lealtad en las relaciones entre, por un lado, los elegidos y los votantes, porque fortalece el vínculo que los une a través de las ideas; y, por otro lado,

entre los miembros de las corporaciones públicas y las bancadas políticas, en la medida en que promueve la disciplina partidista y permite la identificación de las diferentes opciones ideológicas en el debate legislativo<sup>167</sup>.

Para alcanzar estos propósitos, en la Sentencia C-490 de 2011, la Sala Plena consideró que, en principio, la única excepción explícita de orden legal a la prohibición de doble militancia es aquella prevista en el párrafo del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011<sup>168</sup>. De acuerdo con la jurisprudencia, se trata de una prohibición razonable y armónica con las previsiones constitucionales, por dos razones de índole práctica: primera, «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»; y, segunda, «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».

Lo anterior encuentra sustento, a la vez, en dos elementos fundamentales identificados en la misma sentencia para determinar el alcance de la proscripción constitucional: i) «el presupuesto para la imposición de la prohibición de la doble militancia es la posibilidad o ejercicio efectivo del mandato democrático representativo» y ii) el artículo 107 de la Constitución «predica la vigencia de la prohibición de doble militancia a los “ciudadanos”, fórmula amplia que incluye a todos aquellos que manifiesten su interés de integrar un grupo con el propósito de ejercer poder político» [negrilla fuera del texto original].

Estos elementos le permitieron a la Sala Plena considerar que la prohibición de doble militancia se extiende, incluso, a los partidos y movimientos políticos sin personería jurídica y a los directivos de estas organizaciones, aunque el artículo 107 de la Constitución no contenga ninguna previsión al respecto. En consecuencia, dijo la Sala en la Sentencia C-490 de 2011, «si tanto las agrupaciones políticas con personería jurídica o sin ella están habilitadas para presentar candidatos a elecciones» y si los directivos de partidos y movimientos políticos cumplen un papel central en esas organizaciones, «carecería de todo sentido que la restricción solo se aplicara a una de las citadas clases de agrupación política» o a un determinado grupo de candidatos. Esto es así porque «uno de los ámbitos de justificación constitucional de la doble militancia es la preservación del principio democrático representativo mediante la disciplina respecto de un programa político y un direccionamiento

ideológico». Por tanto, el desarrollo legal y la aplicación de la prohibición de doble militancia deben responder al cumplimiento de los fines constitucionales de la figura.

De acuerdo con la misma decisión, la interpretación contraria, esto es, aquella que se apoya en un sentido literal y restrictivo del alcance del artículo 107 superior, «configuraría un estímulo perverso para quienes quisiesen vulnerar la prohibición de doble militancia, consistente en permitirles desligarse de la disciplina y coherencias mencionadas, por el hecho de pertenecer a determinada categoría de agrupación política».

En la misma línea argumentativa, en una decisión más reciente, la Corte afirmó que tal prohibición se extiende a los candidatos que aspiren a ocupar los cargos de presidente y vicepresidente de la República<sup>169</sup>.

De otro lado, la Corte ha precisado que la interdicción tantas veces aludida se extiende a cuatro grupos de individuos. En primer lugar, a «los ciudadanos, titulares de derechos políticos y quienes frente al sistema de partidos se encuadran exclusivamente en el ejercicio del derecho al sufragio»<sup>170</sup>. En segundo lugar, a «los miembros de partidos o movimientos, también denominados militantes, quienes hacen parte de la estructura institucional de esas agrupaciones y, por ende, están cobijados por algunos de los derechos y deberes que las normas estatutarias internas le imponen, en especial la posibilidad de participar en sus mecanismos democráticos internos»<sup>171</sup>. En tercer lugar, a los directivos de los partidos y movimientos políticos, «en la medida que cumplen un papel central en tales organizaciones»<sup>172</sup>.

Y, finalmente, la prohibición de doble militancia comprende a quienes ejercen cargos de elección popular, bien sea uninominales o en corporaciones públicas, en nombre de una organización política, también llamados integrantes. «Estos ciudadanos están vinculados jurídicamente tanto con la totalidad de las normas estatutarias del partido, como con los preceptos constitucionales y legales que establecen las distintas esferas de la disciplina de partidos, en especial el régimen de bancadas, aplicables a los integrantes de corporaciones públicas»<sup>173</sup>.

Es claro que la intensidad de la prohibición aumenta según se trate de ciudadanos, militantes, directivos o integrantes, de manera que solo en este último caso adquiere toda su fuerza y su transgresión deja de ser un asunto interno de los partidos y movimientos

políticos, en la medida en que tiene el poder de afectar el funcionamiento de la representación política<sup>174</sup>.

### 8.3. Jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado sobre la prohibición de doble militancia

Ahora bien, en esta misma línea argumentativa, la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado ha considerado que la prohibición de doble militancia garantiza la disciplina partidista y protege la democracia y la libertad del elector<sup>175</sup>. Esto último, porque permite que los votantes identifiquen con claridad los candidatos, las organizaciones políticas y los programas políticos. De esa manera, la proscripción constitucional asegura que el voto sea una expresión de la voluntad individual y, por tanto, evita que el elector sea «sometido a engaños, manipulaciones, artilugios o equívocos, que alteren su convencimiento al momento de ejercer su derecho fundamental [al voto]»<sup>176</sup>.

Así mismo, ese tribunal ha precisado que, en virtud de lo dispuesto en los artículos 107 superior y 2 de la Ley 1437 de 2011, existen cuatro grupos de destinatarios de la prohibición de doble militancia<sup>177</sup>. En primer lugar, los ciudadanos, quienes, por mandato constitucional expreso, «en ningún caso [podrán] pertenecer simultáneamente a más de un partido político con personería jurídica»<sup>178</sup>. En segundo lugar, las personas que participan en consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, dado que «no podrá[n] inscribirse por otro en el mismo proceso electoral»<sup>179</sup>. En tercer lugar, quienes desempeñen cargos de dirección en partidos y movimientos políticos o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, toda vez que i) «no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados»<sup>180</sup>, ii) los candidatos electos «deberán pertenecer al partido o movimiento que los inscribió mientras ostenten la investidura o cargo»<sup>181</sup> y iii) 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»<sup>182</sup>. Y, finalmente, los directivos de las organizaciones políticas, quienes, para formar parte de los órganos de dirección de otra organización, deberán «renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación»<sup>183</sup>.

De otro lado, la misma Sección ha establecido que cuando el fundamento de la solicitud de

nulidad de la elección se funda en el apoyo dado por un integrante o directivo de una organización política a un candidato de otra organización, para verificar la vulneración de la prohibición de doble militancia, es necesario constatar la presencia de los siguientes elementos<sup>184</sup>:

1. El sujeto activo: la proscripción de apoyo solo está dirigida a los directivos de las organizaciones políticas y a quienes hayan sido o aspiren a ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular.

2. La violación de la prohibición: esta consiste en apoyar a un candidato distinto al inscrito por la organización política a la que se encuentre afiliado el sujeto activo o a un candidato diferente a aquel que recibió el respaldo público del partido o movimiento al cual se encuentre afiliado dicho sujeto, incluso cuando el partido o movimiento no tenga candidato propio<sup>185</sup>.

3. El momento en que se desconoce la prohibición: la proscripción de doble militancia en la modalidad de apoyo solo puede configurarse en época de elecciones, es decir, entre el momento de la inscripción de la candidatura y el día de las elecciones.

Igualmente, la Sala Plena de la Sección Quinta del Consejo de Estado ha anotado que la estructuración de la prohibición de doble militancia en la modalidad de apoyo «exige necesariamente la ejecución de actos positivos y concretos de apoyo en favor del candidato perteneciente a otro partido político»<sup>186</sup>. Además, ha dicho que aquella no requiere actos de tracto sucesivo o continuo, por lo que la modalidad en comento se puede configurar con una única manifestación de apoyo<sup>187</sup>. Del mismo modo, ha sostenido que la prohibición se presenta, incluso, cuando el candidato que recibe el apoyo pierde las elecciones<sup>188</sup> y que la demostración del apoyo «debe aflorar de manera evidente o de bulto, es decir, revistiendo al operador judicial tantos elementos de juicio que permita superar toda duda razonable»<sup>189</sup>. Finalmente, ha considerado que «el actuar objeto de sanción se centra en el ofrecimiento de apoyos, y no en el recibimiento de respaldos por parte de un candidato»<sup>190</sup>.

Así mismo, la Sección Quinta ha establecido que, en el caso de las candidaturas de coalición, a efectos de no incurrir en la prohibición de doble militancia en la modalidad de apoyo, el candidato deberá, en primer lugar, brindar apoyo a los candidatos de su partido o movimiento político de origen y, solo en caso de que no haya candidato propio, en segundo

lugar, apoyar a los candidatos que forman parte de las demás organizaciones políticas que forman parte de la coalición<sup>191</sup>.

Sobre esta última cuestión, merece especial atención la Sentencia dictada por la Sección Quinta del Consejo de Estado el 14 de octubre de 2021<sup>192</sup>, en la cual esa sala analizó ampliamente la aplicación de la prohibición de doble militancia a las candidaturas de coalición.

Para comenzar, conviene precisar que se trata de una sentencia de reemplazo aprobada en cumplimiento de una sentencia de tutela de primera instancia, que consideró que el fallo proferido por esa sección el 1 de julio de 2021, en el que esta declaró la nulidad de la elección del señor Nemesio Raúl Roys Garzón —candidato de una coalición de partidos— como gobernador de La Guajira, desconoció el principio de confianza legítima. Esto, al observar que la decisión se había sustentado en pronunciamientos de 2020, los cuales eran posteriores a los hechos que fueron objeto de análisis. A juicio del juez de tutela, lo anterior supuso una aplicación retroactiva de la jurisprudencia y, por tanto, causó el quebrantamiento del mencionado principio. En consecuencia, el juez de tutela ordenó a la Sección Quinta «dictar una decisión de reemplazo en la que se abstenga de aplicar los criterios jurisprudenciales contenidos en las sentencias de 20 de agosto, 24 de septiembre y 3 de diciembre de 2020 emanadas de esa sala de decisión».

En la sentencia de reemplazo, la Sala puso de presente que, a diferencia de lo manifestado por la parte demandada, su jurisprudencia en esta materia ha sido reiterada, por lo que no constituía ninguna novedad que se declarara la nulidad de la elección de un candidato de coalición por la violación de la prohibición de doble militancia. Más aún, la Sección advirtió que, en concordancia con su jurisprudencia, tal prohibición «se predica sin distinción<sup>193</sup> respecto de quienes aspiren a ser elegidos en cualquier cargo de elección popular, lo que incluye a quienes inscriben su candidatura respaldados por varias colectividades políticas, circunstancia que ha posibilitado que contra los mismos se conozcan de fondo demandas de nulidad electoral para confirmar o desvirtuar la existencia de doble militancia» [negrilla del texto original].

En este sentido, insistió en que la jurisprudencia en vigor, plasmada en las Sentencia del 24 de septiembre de 2020<sup>194</sup> y en la providencia que es objeto de estudio en el asunto de la

referencia<sup>195</sup>, es aquella en virtud de la cual, para efectos de no incurrir en la prohibición de doble militancia, «el candidato de coalición (I) debe apoyar a los demás aspirantes de la agrupación política en la que milita, pero en el evento que esta no inscriba candidatos para determinado cargo de elección popular, (II) puede apoyar a los aspirantes que pertenecen a las agrupaciones políticas que hacen parte de la coalición o a los que militan en las colectividades que adhirieron o apoyaron su campaña (la del candidato de coalición), sin establecer entre unos u otros<sup>196</sup> algún grado de preferencia».

Sobre el particular, la Sección Quinta hizo énfasis en los siguientes elementos: i) «si bien las providencias dictadas en los procesos antes señalados tuvieron la virtud de explicar algunos aspectos de la doble militancia tratándose de candidatos de coalición, en estricto sentido no representan la formulación de reglas novedosas»; ii) «el único facultado para estructurar las circunstancias especiales que limitan esta figura como causal de inelegibilidad es el legislador, de manera tal que los pactos de las agrupaciones políticas tendientes a limitar o precisar su alcance carecen de validez<sup>197</sup>»; iii) «en el ordenamiento jurídico colombiano, que pertenece al sistema continental de derecho, la norma positiva es la fuente principal de este, y como tal rige desde el momento en que la misma lo dispone, sin que esté condicionada su eficacia y carácter vinculante a la interpretación que realicen las autoridades judiciales frente a los primeros casos que se ventilan en la jurisdicción» y iv) «el contenido normativo de los artículos 107 de la Constitución, 2 y 29 de la Ley 1475 de 2011, de aplicación inmediata, plena validez y eficacia, era conocido y debió ser considerado por todos los ciudadanos que durante el año 2019 tenían una aspiración electoral, incluidos los que recurrieron a la figura de la coalición».

A pesar de lo anterior y no obstante encontrar demostrado que el señor Nemesio Raúl Roys Garzón había violado la prohibición de doble militancia, en acatamiento al fallo de tutela de primera instancia, la Sección Quinta del Consejo de Estado afirmó que la tesis a cuyo tenor la prohibición de doble militancia aplica a las candidaturas de coalición constituye jurisprudencia anunciada, de manera que solo tendrá aplicación a partir de las próximas elecciones, y no a aquellas celebradas el 27 de octubre de 2019.

El expediente de tutela descrito en precedencia, el cual fue radicado en esta Corporación con el número T-8.597.328, fue seleccionado para su revisión por parte de la Sala de Selección de Tutelas Número Tres, mediante Auto del pasado 29 de marzo de 2022. Dado que, a la

fecha de aprobación de la presente sentencia, la Corte no ha emitido un pronunciamiento de fondo en ese asunto, es claro que sobre él no ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional<sup>198</sup>.

## 9. Las coaliciones políticas. Reiteración de jurisprudencia

### 9.1. Fundamento constitucional y legal

La Constitución reconoce a las coaliciones políticas como una modalidad de postulación para las elecciones de cargos uninominales y corporaciones públicas<sup>199</sup>. Así, en razón de la modificación introducida por el Acto Legislativo 01 de 2009, el artículo 107 de la Carta prevé que, para la escogencia de los «candidatos propios o por coalición», los partidos y movimientos políticos podrán celebrar consultas populares, internas o interpartidistas.

Igualmente, conforme al Acto legislativo 02 de 2002, los artículos 303 y 314 superiores disponen que, en caso de falta absoluta de un gobernador o alcalde, y siempre que falten menos de dieciocho meses para la terminación del periodo, el presidente de la república designará su reemplazo, «respetando el partido, grupo político o la coalición» por la cual fue inscrito el gobernador<sup>200</sup> o el alcalde elegido<sup>201</sup>.

Del mismo modo, en virtud del Acto Legislativo 02 de 2015, el artículo 262 delega en el legislador la regulación de las candidaturas de coalición a cargos uninominales o corporaciones públicas, no sin antes precisar, frente a estas últimas, que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, que sumados hayan obtenido una votación de hasta el 15% de los votos válidos de la respectiva circunscripción, «podrán presentar lista de candidatos en coalición».

Sin embargo, antes de las reformas constitucionales mencionadas, el ordenamiento jurídico ya establecía el derecho, en cabeza de las organizaciones políticas, de conformar coaliciones con fines electorales. En efecto, el artículo 13 del Estatuto Básico de los Partidos (Ley 130 de 1994) establece que «[l]os partidos y movimientos que concurran a las elecciones formando coaliciones determinarán previamente la forma de distribución de los aportes estatales a la campaña». Por su parte, según la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado, cuando el artículo 9 ejusdem menciona a las «asociaciones de todo orden» como titulares del derecho a postular candidatos, incluye a las coaliciones políticas<sup>202</sup>.

Así mismo, el artículo 7 de la Ley Estatutaria 996 de 2005 prevé la posibilidad de que los partidos y los movimientos políticos con personería jurídica suscriban «alianzas» para inscribir candidato a la Presidencia de la República.

Con todo, fue solo hasta la expedición de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 que el legislador definió, en los artículos 5, 7, 29, 32 y 35, las reglas de conformación, inscripción y funcionamiento de las candidaturas de coalición<sup>203</sup>. En su orden, tales reglas pueden resumirse así:

1. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos podrán coaligarse para inscribir candidatos a cargos uninominales<sup>204</sup> y corporaciones públicas<sup>205</sup>. Para el efecto, podrán realizar consultas interpartidistas<sup>206</sup> o designar directamente al candidato<sup>207</sup>.

2. Los resultados de las consultas serán obligatorios para las organizaciones políticas que integran la coalición y los precandidatos que hubieren participado en ellas<sup>208</sup>. Por tanto, no podrán inscribir ni apoyar candidatos distintos a los seleccionados en la consulta, so pena de que se declare «la nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al elegido en la consulta»<sup>209</sup>. Esto, «con excepción de los casos de muerte o incapacidad absoluta del candidato así seleccionado»<sup>210</sup>. Además, los precandidatos «quedarán inhabilitados para inscribirse [...] en cualquier circunscripción dentro del mismo proceso electoral, por partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o coaliciones distintas»<sup>211</sup>.

3. El acuerdo de la coalición tiene carácter vinculante<sup>212</sup>. Por tanto, las organizaciones políticas que lo suscriban no podrán inscribir ni apoyar un candidato distinto al que fue designado por ella. «La inobservancia de este precepto será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al designado en la coalición»<sup>213</sup>.

4. En relación con la coalición conformada para ocupar cargos uninominales, el candidato escogido por la coalición será «el candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella»<sup>214</sup>. Igualmente, será el candidato único de los partidos y movimientos con personería jurídica que, aunque no formen parte de la coalición inicial, decidan adherir o apoyar al candidato de la coalición<sup>215</sup>.

5. Tratándose de campañas presidenciales, también formarán parte de la coalición los partidos y movimientos políticos que públicamente manifiesten su apoyo al candidato<sup>216</sup>.

6. Antes de la inscripción del candidato, la coalición deberá decidir<sup>217</sup>: i) el mecanismo mediante el cual se efectúa la designación del candidato; ii) si se trata de la elección de gobernador o alcalde, el programa político; iii) el mecanismo mediante el cual se financiará la campaña; iv) la distribución de la reposición estatal de los gastos entre las distintas organizaciones políticas que conforman la coalición; v) los sistemas de publicidad y auditoría interna; vi) la manera en que se integrará la terna cuando sea necesario reemplazar al elegido por faltas absolutas, si se trata de una elección de gobernador o alcalde<sup>218</sup> y v) la forma de distribución de los aportes estatales a la campaña, pues, «de lo contrario, perderán el derecho a la reposición estatal de gastos»<sup>219</sup>.

7. «En el formulario de inscripción se indicarán los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos»<sup>220</sup>.

8. La autoridad electoral ante la cual se realiza la inscripción del candidato de coalición deberá rechazarla cuando el candidato hubiere participado «en la consulta de un partido, movimiento político o coalición, distinto al que lo inscribe»<sup>221</sup>.

9. En la propaganda electoral solo podrán utilizarse los símbolos, emblemas o logotipos previamente registrados por la coalición ante el Consejo Nacional Electoral<sup>222</sup>.

Visto lo anterior, es posible identificar tres supuestos preliminares en los que se configura la prohibición de doble militancia en las candidaturas de coalición, establecidos directamente por el legislador estatutario:

Primero, el precandidato de coalición que hubiere participado en una consulta interpartidista no podrá inscribirse como candidato «en cualquier circunscripción dentro del mismo proceso electoral, por partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o coaliciones distintas»<sup>223</sup>.

Segundo, los partidos y movimientos políticos que formaron parte de la coalición, sus directivos, las coaliciones propiamente dichas, los promotores de los grupos significativos de ciudadanos y los precandidatos que participaron en la consulta, «no podrán inscribir ni

apoyar candidatos distintos a los seleccionados en dicho mecanismo, con excepción de los casos de muerte o incapacidad absoluta del candidato así seleccionado»<sup>224</sup>.

## 9.2. Jurisprudencia constitucional sobre las coaliciones políticas

La jurisprudencia constitucional se ha ocupado en tres oportunidades de analizar las candidaturas de coalición. Para comenzar, conviene mencionar la Sentencia C-490 de 2011, en la cual la Corte analizó la constitucionalidad del proyecto de ley que culminó con la sanción de la Ley 1475 de 2011. En esa ocasión, la Sala Plena sostuvo que las candidaturas de coalición para cargos uninominales son una expresión del derecho constitucional de postulación de candidatos y del derecho a la participación política en cabeza de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos.

En este contexto, advirtió que la previsión relativa a que el candidato designado por la coalición será el candidato único de las organizaciones políticas que la integran se funda en lo dispuesto en el artículo 262 de la Constitución. Este establece que «[l]os partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas»<sup>226</sup>. En palabras de la Corporación, la exigencia antes anotada obedece a los propósitos de cohesionar a las organizaciones políticas, otorgar seriedad a las candidaturas y «garantizar mayor legitimidad a través del más amplio respaldo popular al candidato que resulte elegido en la contienda electoral».

En relación con el carácter vinculante del acuerdo de coalición, la Corte destacó que tal obligatoriedad no desconoce el principio de autonomía que gobierna el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos. Esto, en la medida en que, justamente, constituye una manifestación de su libertad para organizarse y definir las reglas que los rigen. Adicionalmente, es un efecto que «propende por la transparencia, la objetividad y la equidad en la administración de la empresa electoral conjunta» y favorece la seriedad del consenso.

La segunda sentencia es la C-1081 de 2005, en la cual la Sala Plena efectuó el control de constitucionalidad del Reglamento 01 de 2003 del Consejo Nacional Electoral, expedido en virtud de lo dispuesto en el párrafo transitorio del artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003<sup>227</sup>. En ella la Corporación sostuvo que las coaliciones o «alianzas partidistas» son una modalidad de inscripción de candidatos y de listas, mediante las cuales se pretende que las

campañas tengan un respaldo popular amplio y demostrado. Esto se consigue a través del fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos y la ejecución de estrategias que promuevan el consenso entre estos.

Con base en estas premisas, la Corte concluyó que, aunque el Acto Legislativo 01 de 2003 no preveía expresamente la modalidad de inscripción de listas o de candidatos por coalición, esta se encontraba autorizada por el texto superior. Esto, en la medida en que tal modalidad era compatible con el espíritu de la reforma constitucional. Así, «lejos de promover el fraccionamiento de las fuerzas políticas, [las coaliciones] propugnan su agrupamiento y fortaleza como expresión de los anhelos populares». Además, la Sala Plena afirmó que las coaliciones profundizan el principio democrático porque permiten «a los partidos y a sus miembros ejercer con mayor libertad el derecho de elegir y ser elegido».

En similares términos, en la Sentencia C-1153 de 2005, la Corte concluyó que la inscripción de candidatos a la Presidencia de la República por parte de coaliciones entre los partidos y movimientos se ajusta a la Constitución y, en particular, a los objetivos del Acto Legislativo 01 de 2003. Esto en la medida en que la autorización para conformar coaliciones pretende que el candidato tenga un amplio respaldo popular, «a fin de lograr el agrupamiento ciudadano en torno de partidos, movimientos o grupos fuertes».

### 9.3. Jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado sobre las coaliciones políticas

Por su parte, la Sección Quinta del Consejo de Estado ha considerado que las coaliciones políticas surgen como resultado de «la decisión libremente adoptada por las organizaciones políticas de juntar esfuerzos para lograr un fin común en el campo de lo político»<sup>228</sup>. Así mismo, ha precisado que las coaliciones y las alianzas son términos empleados indistintamente por el ordenamiento jurídico para denotar lo mismo<sup>229</sup>. Igualmente, ha manifestado que, por expresa permisión estatutaria<sup>230</sup>, las coaliciones pueden conformarse después de las elecciones, mediante la figura de la adhesión, sin ningún tipo de formalidad especial como la suscripción de un acuerdo o la aceptación de las autoridades electorales<sup>231</sup>.

Del mismo modo, ha aclarado que cuando los integrantes de la coalición son partidos y movimientos políticos con personería jurídica, cada uno de ellos debe avalar la candidatura. Pero si la coalición está integrada por movimientos sociales o grupos significativos de

ciudadanos, estos deben acreditar el número de firmas requerido en las normas que regulan la materia, así como la garantía de seriedad de la candidatura<sup>232</sup>.

En similar sentido, la Sección Quinta ha definido los siguientes requisitos para inscribir candidatos de coalición a cargos uninominales: i) de manera previa a la inscripción, las organizaciones políticas deben acordar los aspectos referidos en el parágrafo 1 del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011<sup>233</sup> y ii) «[a]l momento de la inscripción, en el formulario de inscripción E-6, se debe dejar claro las agrupaciones políticas que integran la coalición y la filiación política del candidato»<sup>234</sup>. En cuanto a la coaliciones para presentar listas de candidatos para corporaciones públicas, la Sala ha considerado estas exigencias establecidas en el artículo 262 de la Constitución: i) los titulares de este derecho son los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y ii) estos deben haber obtenido una votación de hasta el 15% de los votos válidos de la respectiva circunscripción<sup>235</sup>.

Al respecto, ha señalado que, si bien la inscripción de candidatos de coalición a corporaciones públicas no ha sido regulada por el legislador de manera integral, como en el caso de los cargos uninominales, las condiciones constitucionales señaladas en precedencia son «directas, claras y expresas»<sup>236</sup>. Por ello, se «impone [la] obediencia e implementación directa de la Constitución Política, sin esperar intermediarios legislativos, dando apertura a [...] la prelación de los derechos fundamentales políticos sobre la ausencia u omisión legislativa, esgrimida o argüida en más de las veces, como justificativo para aplicar la figura o contenido constitucional»<sup>237</sup>.

En síntesis, la Constitución reconoce a las coaliciones políticas como una modalidad de postulación para las elecciones de cargos uninominales y corporaciones públicas. Con su incorporación al sistema electoral, se buscó que las campañas tuvieran un respaldo popular amplio y demostrado mediante la generación de estrategias que promovieran el consenso entre partidos y movimientos políticos fuertes. Ahora bien, de acuerdo con el marco normativo y jurisprudencial de la figura, son dos los elementos que deberán ser tenidos en cuenta por la Sala Plena para resolver los problemas jurídicos planteados.

El primero de ellos tiene que ver con la relación que existe entre la obligación relativa a que el candidato designado por la coalición sea el candidato único de las organizaciones políticas que la integran<sup>238</sup> y la prohibición de doble militancia. Como se indicó líneas arriba, tal

previsión obedece a los propósitos de cohesionar a las organizaciones políticas, otorgar seriedad a las candidaturas y garantizar mayor respaldo popular al candidato vencedor. Por esto el propio legislador estatutario definió tres supuestos en los que se configura dicha prohibición en las candidaturas de coalición. De ahí que no sea cierto, al menos no en términos absolutos, que la proscripción constitucional no se extienda a las coaliciones, como lo sostuvieron el juez de tutela de segunda instancia y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

El segundo elemento consiste en que, también por decisión del legislador estatutario, en el formulario de inscripción de un candidato de coalición a un cargo uninominal se deben señalar i) los partidos y movimientos que integran la coalición y ii) la filiación política del candidato. En palabras de la Corte, esta información protege la libertad y la autonomía del elector y rodea de mayor transparencia y eficacia los procesos de votación.

Ahora bien, en lo que concierne al asunto de la referencia, y en aplicación del principio del efecto útil de las normas jurídicas<sup>239</sup>, la exigencia descrita significa que, aunque el candidato de la coalición sea el candidato único de las organizaciones políticas que la integran, de ello no se sigue que pierda su filiación política de origen y, por tanto, que se deba entender que aquel es militante o integrante de los demás partidos y movimientos que forman parte de la coalición. Esta es la única conclusión posible si se considera que, por expreso mandato constitucional, «en ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica» (artículo 107 de la CP).

## 10. Estudio del caso concreto

De conformidad con las razones que pasan a exponerse, la Sala Plena de la Corte Constitucional revocará la sentencia dictada el 30 de agosto de 2021 por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado y, en su lugar, confirmará parcialmente la sentencia aprobada el 20 de mayo del mismo año por la Sección Cuarta de la misma Corporación, que i) declaró la falta de legitimación en la causa de los señores Laura Lizeth Barreto Serrano y Carlos Navarro Quintero y de los coadyuvantes y ii) negó el amparo de los derechos fundamentales invocados.

### 10.1. La Sentencia dictada el 3 de diciembre de 2020 por la Sección Quinta del Consejo de

Estado no incurrió en un defecto fáctico

El accionante considera que la Sentencia dictada por la Sección Quinta del Consejo de Estado incurrió en un defecto fáctico porque con base en medios de prueba diferentes a la inscripción formal ante el partido Alianza Verde, y con independencia de la renuncia presentada por él a ese partido, concluyó que, al momento de su inscripción como candidato a la Alcaldía de Girón, militaba en esa organización política.

Concretamente, alega que en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011, el formulario de inscripción a la candidatura no es un medio idóneo para acreditar la filiación política del candidato, más aún si este fue diligenciado por un tercero, como ocurrió en su caso. A su juicio, lo mismo sucede con el aval que le fue otorgado por el partido Alianza Verde, los coavales, autorizaciones y avales en coalición concedidos por los demás partidos y movimientos políticos que formaron parte de la coalición «Carlos Román Alcalde» y el acuerdo de coalición. En su opinión, estos documentos, a luz del mencionado artículo, no prueban su militancia o pertenencia a ese partido.

En el capítulo sexto de la presente providencia, la Corte destacó cuatro reglas dispuestas por el legislador ordinario y estatutario y la jurisprudencia, para resolver los cuestionamientos anteriores: i) la inscripción de la candidatura debe ser realizada por el representante legal del partido o movimiento político o por la persona a quien él delegue, o por el comité de inscriptores del grupo significativo de ciudadanos por el cual se realiza dicha inscripción, según el caso; ii) con la firma del formulario de inscripción, el candidato no solo acepta la candidatura, sino que, además, declara bajo la gravedad de juramento que forma parte del partido o movimiento político referido en el propio formulario o que su candidatura fue promovida por un determinado grupo significativo de ciudadanos; iii) en el caso de la inscripción de candidaturas de coalición, en el formulario respectivo se deben señalar los partidos y movimientos que integran la coalición y la organización política a la que pertenece el candidato, la cual, por regla general, es la que otorga el aval principal en coalición y iv) este aval y los coavales deben acompañar el formulario de inscripción y entregarse a la respectiva autoridad electoral.

Con base en las referidas reglas, la Sala afirmó que, en el caso de las candidaturas de coalición, dado su contenido, tanto el formulario de inscripción de la candidatura como los

avales principales en coalición y los coavales otorgados por los partidos y movimientos políticos que forman parte de ella sí constituyen medios idóneos para determinar la filiación política del candidato y, por tanto, para constatar la violación de la prohibición de doble militancia.

Ahora bien, antes de analizar la valoración probatoria adelantada por la Sección Quinta del Consejo de Estado, resulta útil tener en cuenta que, en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y tratándose del régimen probatorio, los artículos 40 y 211 de la Ley 1437 de 2011 remiten al Código de Procedimiento Civil. Como se sabe, este fue código derogado por el Código General del Proceso (CGP). El artículo 165 del CGP «enuncia el principio de libertad probatoria, es decir, que el juez puede acudir a cualquiera de los medios previstos en la ley para efectos de probar los hechos materia de la controversia»<sup>240</sup>.

Aclarado el punto anterior, la Corporación observa que, con fundamento en las siguientes pruebas, la Sección Quinta del Consejo de Estado concluyó que, al momento de la inscripción de su candidatura, el accionante era militante del partido Alianza Verde. En primer lugar, analizó el formulario de inscripción E-6 AL, suscrito por el accionante, el cual contiene la siguiente información [la negrilla es del texto original]:

COALICIONES

SOLICITUD PARA LA INSCRIPCIÓN DE CANDIDATO Y CONSTANCIA DE ACEPTACIÓN DE CANDIDATURA PRESENTADA POR LA COALICIÓN DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS

ALCALDÍA

ELECCIONES 27 DE OCTUBRE DE 2019

PERIODO 2020 - 2023

DEPARTAMENTO:

SANTANDER

MUNICIPIO:

NOMBRE DE LA COALICIÓN:

COALICIÓN CARLOS ROMÁN ALCALDE

## INFORMACIÓN DEL CANDIDATO

CÉDULA:

[...]

EDAD:

[...]

GÉNERO:

FOTOGRAFÍA CANDIDATO

M

F

PRIMER NOMBRE:

CARLOS

SEGUNDO NOMBRE:

ALBERTO

PRIMER APELLIDO:

ROMÁN

SEGUNDO APELLIDO:

OCHOA

TELÉFONO FIJO/CELULAR:

[...]

CORREO ELECTRÓNICO:

[...]

#### DECLARACIÓN DEL CANDIDATO

Bajo la gravedad del JURAMENTO, declaro no haber participado en consultas internas de otro partido, movimiento o coalición, reúno las calidades y no estoy incurso en causales de inhabilidad y/o incompatibilidad consagradas en la Constitución o la ley, por lo que acepto la candidatura para el cargo, circunscripción y periodo.

#### OPORTUNIDAD PARA ACEPTAR LA CURUL EN CORPORACIÓN PÚBLICA

Una vez declarada la elección de los cargos de gobernador, alcalde distrital y municipal, los candidatos que ocuparon el segundo puesto en votación tendrán derecho personal a ocupar, en su orden, una curul en las asambleas departamentales, concejos distritales y concejos municipales respectivos, durante el periodo de estas corporaciones (art. 25 Ley 1909 de 2018). [...]

[...]

#### FIRMA DE ACEPTACIÓN

#### ORGANIZACIÓN POLÍTICA A LA QUE PERTENECE EL CANDIDATO

PARTIDO ALIANZA VERDE

CON PERSONERÍA JURÍDICA

X

SIN PERSONERÍA JURÍDICA

Si el candidato pertenece a un partido o movimiento político favor diligenciar la información

Nombre del suscriptor:

JOSÉ ÁNGEL AMADOR SIERRA

Correo:

Teléfono:

[...]

Si el candidato pertenece a un grupo significativo de ciudadanos favor diligenciar la información de los suscriptores

INFORMACIÓN DE LOS INSCRIPTORES Y DATOS DE LA PÓLIZA

[...]

ORGANIZACIONES POLÍTICAS QUE CONFORMAN LA COALICIÓN

PARTIDO ALIANZA VERDE

CON PERSONERÍA

SI

X

NO

Partido Social de Unidad Nacional Partido de la U

CON PERSONERÍA

SI

X

NO

Movimiento Alternativo Indígena y Social MAIS

CON PERSONERÍA

SI

X

NO

PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO

CON PERSONERÍA

SI

X

NO

Partido Alianza Social Independiente ASI

CON PERSONERÍA

SI

X

NO

PARTIDO CAMBIO RADICAL

CON PERSONERÍA

SI

X

NO

MOVIMIENTO AUTORIDADES INDÍGENAS DE COLOMBIA AICO

CON PERSONERÍA

X

NO

Partido Liberal Colombiano

CON PERSONERÍA

SI

X

NO

En segundo lugar, la Sección Quinta constató que el 17 de julio de 2019, el partido Alianza Verde otorgó aval al accionante para su inscripción como candidato a la Alcaldía del municipio de Girón, en las elecciones del 27 de octubre de 2019 (periodo constitucional 2020 - 2023). En el párrafo cinco de este escrito, se lee: «El presente documento compromete irrestrictamente al candidato avalado a respaldar las candidaturas inscritas y avaladas o coavaladas por el partido Alianza Verde a las corporaciones públicas».

En tercer lugar, la Sala encontró diferencias de redacción entre el escrito mediante el cual el partido Alianza Verde avaló la candidatura del señor Román y las autorizaciones, coavales y avales en coalición concedidos por las demás organizaciones que integraron la coalición «Carlos Román Alcalde». Así, señaló que el partido Cambio Radical autorizó la coalición; el MAIS, el AICO y el partido ASI otorgaron coaval; el partido Conservador Colombiano permitió «avalar e inscribir en coalición con el partido Alianza Verde» la candidatura del actor y el Partido de La U le reconoció aval en coalición. En el expediente no obra prueba del aval otorgado por el partido Liberal Colombiano.

Y, en cuarto lugar, la Sección comprobó que, de conformidad con el acuerdo de coalición, el 24 de julio de 2019, los representantes legales y apoderados de esas organizaciones políticas suscribieron dicho acuerdo «programático y político con el propósito de apoyar la

candidatura avalada por el partido Alianza Verde a las elecciones de autoridades locales que se llevarán a cabo el próximo 27 de octubre de 2019, de Carlos Alberto Román Ochoa» [negrilla fuera del texto original].

En consecuencia, a través del acuerdo en mención, dichas personas determinaron que el partido Alianza Verde sería el responsable de i) efectuar la rendición de cuentas; ii) hacer la auditoría interna y externa de las cuentas de la campaña; iii) recibir los recursos provenientes de la financiación estatal de la campaña y realizar la distribución correspondiente; iv) diseñar el plan de medios y la publicidad y v) postular un nombre para la terna, en caso de presentarse una falta temporal o absoluta del candidato<sup>241</sup>. Además, acordaron, como es usual, que la coalición iniciaría formalmente con la inscripción de la candidatura y terminaría con la finalización del periodo constitucional del candidato en coalición o «hasta el momento que se convoque a nuevas elecciones atípicas por falta absoluta del elegido en los términos de este contrato».

En virtud de las pruebas reseñadas, la Sala Plena concluye que la Sentencia dictada el 3 de diciembre de 2020 por la Sección Quinta del Consejo de Estado no incurrió en un defecto fáctico, por las siguientes razones. Primera, con su firma en el formulario de inscripción de su candidatura, el señor Román Ochoa aceptó esa postulación y, dado su contenido, declaró bajo la gravedad de juramento que pertenecía al partido Alianza Verde. Segunda, contrariamente a lo manifestado por el actor, el legislador ordinario expresamente determinó que la inscripción de la candidatura debe ser realizada por el representante legal del partido o movimiento político o por la persona a quien él delegue. En este caso, la inscripción fue realizada por el señor José Ángel Amador Sierra, quien para ese momento fungía como secretario de la dirección ejecutiva departamental del partido Alianza Verde en Santander. Al respecto, no existe prueba de que, para el efecto, el señor Amador no contara con la delegación requerida.

Tercera, en cumplimiento de lo previsto en el inciso tercero del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, en el tantas veces mencionado formulario de inscripción, el inscriptor señaló los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política del accionante. Ya se dijo que, con su firma, el señor Román declaró bajo la gravedad de juramento que esta información era cierta. Cuarta, en consideración de su redacción, es claro que el partido Alianza Verde otorgó al accionante el aval principal y que los demás partidos y movimientos

políticos que integraron la coalición «Carlos Román Alcalde» se limitaron a coavalar la aspiración. Y, quinta, los partidos y movimientos políticos se coaligaron expresamente «con el propósito de apoyar la candidatura avalada por el partido Alianza Verde». En las consideraciones de esta sentencia, se precisó que, en virtud de lo estatuido en el párrafo 2 del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, el acuerdo de coalición tiene carácter vinculante.

Por todo lo anterior, la Corte Constitucional encuentra que la Sentencia dictada por la Sección Quinta del Consejo de Estado no incurrió en un defecto fáctico, al determinar, con fundamento en medios de prueba diferentes a la inscripción formal ante el partido Alianza Verde, y con independencia de la renuncia presentada por el accionante a ese partido, que este militaba en esa organización política al momento de su inscripción como candidato a la Alcaldía de Girón.

10.2. La Sentencia dictada el 3 de diciembre de 2020 por la Sección Quinta del Consejo de Estado no incurrió en un defecto sustantivo

A juicio del señor Román Ochoa, la citada sentencia incurrió en un defecto sustantivo por cuanto, para concluir que él formaba parte del partido Alianza Verde, no aplicó los artículos i) 2 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, que dispone que «[l]a militancia o pertenencia a un partido o movimiento político, se establecerá con la inscripción que haga el ciudadano ante la respectiva organización política» y ii) 1502, 1526 y 1740 del Código Civil, en virtud de los cuales es nulo todo acto jurídico en el que se haya omitido el consentimiento de una de las partes. Además, iii) porque interpretó en indebida forma el artículo 29 de la Ley Estatutaria, pues los candidatos únicos de una coalición no pueden considerarse militantes de los partidos y movimientos que la conforman.

Para comenzar, conviene determinar si las candidaturas de coalición se encuentran exceptuadas de la prohibición constitucional y estatutaria de doble militancia. En el planteamiento de los problemas jurídicos, se advirtió que este es un asunto preliminar que debe ser resuelto por la Corte, pues se trata de una materia transversal a la discusión y, esencialmente, porque aquella fue la razón que arguyó el juez de tutela de segunda instancia para revocar la decisión que negó el amparo de los derechos fundamentales invocados.

En concordancia con lo sostenido en los capítulos octavo y noveno de esta sentencia, la Sala Plena colige que la prohibición de doble militancia sí se extiende a las candidaturas de

coalición. Esto es así, en virtud de varias razones.

Es claro que las coaliciones entre partidos, movimientos políticos, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos están habilitadas para inscribir candidatos a cargos uninominales y corporaciones públicas. Por tanto, los candidatos de coalición pretenden ejercer representación política y, por ende, participan en la contienda electoral. Desde esta perspectiva, carecería de sentido sostener que, en el curso de la campaña política, así como en el ejercicio del cargo para el cual fueron elegidos, los candidatos de coalición no están obligados a proteger los fines que pretende alcanzar la proscripción constitucional. Esto, del mismo modo en que lo están los demás candidatos y servidores públicos de elección popular, quienes, por ese hecho, también ejercen representación política.

En segundo lugar, para la Sala Plena, admitir lo contrario, con sustento en una interpretación parcial, esto es, que no tenga en cuenta el conjunto de las normas constitucionales y legales que regulan la materia, tendría consecuencias lesivas para la materialización de los fines antes anunciados. Como se dijo en el acápite octavo de esta sentencia, tales fines consisten en i) respetar el principio democrático representativo mediante la sujeción al programa político propuesto; ii) garantizar que la relación entre los candidatos y los votantes se funde en la claridad, probidad y lealtad requeridas; iii) salvaguardar la confianza del elector y iv) mantener la disciplina partidista.

Tal interpretación habilitaría la posibilidad de defraudar el alcance de dichas normas y de los importantes principios superiores que busca preservar la prohibición de doble militancia, mediante la escogencia de un determinado tipo postulación. Recogiendo las palabras de la Corte en la Sentencia C-490 de 2011, la aplicación al caso concreto de la tesis que no se funda en una interpretación armónica y sistemática de la Constitución y la ley constituiría un estímulo perverso para que las organizaciones políticas conformaran coaliciones con el único fin de soslayar la prohibición en comento.

En tercer lugar, el propio legislador estatutario definió tres presupuestos en los que se configura la prohibición de doble militancia en las candidaturas de coalición<sup>243</sup>. Los tres fueron declarados exequibles por la Corte Constitucional en la Sentencia C-490 de 2011. Igual suerte tuvo la única excepción a esa prohibición prevista en la misma Ley<sup>244</sup>. Lo mismo sucedió con el deber de indicar en el formulario de inscripción de la candidatura de

coalición «los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos»<sup>245</sup>.

Dada la regla de decisión aplicada, la citada sentencia permite inferir que no es cierto, al menos no en términos absolutos, que la proscripción constitucional no se extienda a las coaliciones, como lo sostuvieron el juez de tutela de segunda instancia y la Registraduría Nacional del Estado Civil. Adicionalmente, pone de presente que las posibles excepciones a la prohibición solo se pueden apoyar en razones prácticas. Además, que aunque el candidato de la coalición sea el candidato único de las organizaciones políticas que la integran, de ello no se sigue que pierda su filiación política de origen y, por tanto, que se deba entender que aquel es militante o integrante de los demás partidos y movimientos que forman parte de la coalición.

En cuarto lugar, no existen motivos para considerar que el candidato de coalición no deba lealtad y disciplina, primero, a su partido de origen y, segundo, a los demás partidos y movimientos políticos que forman parte de la coalición. Respecto del partido de origen, las exigencias mencionadas obedecen no solo a la militancia del candidato en la organización, sino también a la identidad ideológica entre este y el partido, a la claridad que sobre el particular deben tener los electores, al otorgamiento del aval principal y a la postulación ante las demás colectividades.

En cuanto a los partidos y organizaciones que integran la coalición, el deber de lealtad y disciplina se sustenta, por un lado, en que el candidato de la coalición es el candidato único de las organizaciones políticas que la conforman y, por otro lado, en el carácter vinculante del acuerdo de coalición. La condición de candidato único le impone al aspirante el deber de representar las ideas y las posturas de las organizaciones políticas que lo respaldan. Por su parte, la naturaleza vinculante del acuerdo de coalición lo obliga a sujetar su actuación al documento que plasmó el consenso entre aquellas.

En quinto lugar, tampoco existen razones para estimar que las candidaturas de coalición solo están reguladas por lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, como al parecer lo entendió el juez de tutela de segunda instancia. Ya se dijo que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, para determinar el alcance de la prohibición de doble militancia, es preciso hacer una interpretación sistemática de los artículos 107 de la

Constitución y 2 de la Ley 1475 de 2011.

De acuerdo con la comprensión de la Corte, el artículo 107 de la Constitución «predica la vigencia de la prohibición de doble militancia a los “ciudadanos”, fórmula amplia que incluye a todos aquellos que manifiesten su interés de integrar un grupo con el propósito de ejercer poder político»<sup>246</sup>. En relación con el artículo 2 estatutario, en la Sentencia C-490 de 2011, la Sala Plena advirtió que carecería de todo sentido que la restricción solo se aplicara a los supuestos expresamente señalados en la Constitución. Esta observación le permitió considerar que la prohibición de doble militancia se extiende, incluso, a los partidos y movimientos políticos sin personería jurídica y a los directivos de estas organizaciones, aunque el artículo 107 de la Constitución no contenga ninguna previsión al respecto. Sobre el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, la Sala encontró que el deber de indicar en el formulario de inscripción los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos «protege la libertad del elector» y, por eso, se ajusta al texto superior.

Y, en sexto lugar, la Sala observa que, tratándose de la prohibición de doble militancia en la modalidad de apoyo, el inciso segundo del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011 determina que «[q]uienes [...] 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». Es claro que esta norma sí resulta aplicable a los candidatos de coalición porque en su caso también se cumplen los supuestos fácticos que allí se exigen: i) aspiran a ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular y ii) por mandato del inciso tercero del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, se encuentran afiliados a una organización política. Esta afiliación, se reitera, no se pierde, aunque el candidato sea el candidato único de las organizaciones políticas que integran la coalición.

Visto lo anterior, pasa la Sala a explicar las razones por las cuales la Sentencia dictada el 3 de diciembre de 2020 por la Sección Quinta del Consejo de Estado no incurrió en un defecto sustantivo y a establecer el alcance de la prohibición de doble militancia en el presente caso.

#### 10.2.1. Inaplicación del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011

El actor señala que la Sección Quinta del Consejo de Estado no aplicó el artículo 2 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, que dispone que «[l]a militancia o pertenencia a un partido o

movimiento político, se establecerá con la inscripción que haga el ciudadano ante la respectiva organización política».

Al respecto, en páginas anteriores se advirtió que, en el caso de las candidaturas de coalición, tanto el formulario de inscripción de la candidatura como los avales principales en coalición y los coavales otorgados por los partidos y movimientos políticos que forman parte de ella también constituyen medios idóneos para determinar la filiación política del candidato y, por tanto, para constatar el quebrantamiento de la proscripción constitucional de doble militancia.

Ahora bien, podría pensarse que, en el contexto de lo estatuido en el artículo 2 de la Ley 1475, la inscripción en el partido o movimiento político cumple una única función: determinar la militancia política y, en esa medida, establecer la violación de la prohibición de doble militancia. No obstante, esto no es así. Tal entendimiento limitado de la norma conduce a un resultado irrazonable. Implicaría que la inscripción en un partido o movimiento político constituye una mera formalidad, cuyo incumplimiento es suficiente para que no se configure la prohibición.

Ciertamente, la inscripción en un partido o movimiento político cumple otras funciones. En la ya citada Sentencia C-490 de 2011, la Corte sostuvo que el registro de los afiliados a una organización política y la inclusión de este en el Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos le permite al Consejo Nacional Electoral «cumplir la función general de regular, inspeccionar, vigilar y controlar toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos». Adicionalmente, dicho registro «garantiza principios constitucionales de significativa importancia, como la publicidad de los actos y la transparencia».

Más aún, en lo que respecta a los integrantes de esas organizaciones, esto es, a quienes ejercen o aspiran a ejercer cargos de elección popular, la Sala destacó que el dato sobre la inscripción en la organización política es un dato público. Pues ello es imprescindible para «i) ejercer control político y ciudadano acerca de su disciplina frente a los planes y programas del partido o movimiento; ii) evaluar el grado de cumplimiento del régimen de bancadas; iii) determinar en qué casos se infringe la prohibición de doble militancia y, en general, iv) predicar las consecuencias jurídicas que la Constitución y la ley prevén respecto de los candidatos elegidos por un partido o movimiento político».

En consecuencia, dado que la finalidad que persigue el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011 es sancionar la violación de la prohibición de doble militancia, la pertenencia a un partido o movimiento político se puede establecer con la inscripción que haga el ciudadano ante la respectiva organización política, así como con otros medios, incluso previstos por el propio legislador (artículo 93 del Código Electoral), que evidencien dicha militancia.

Aceptar que esa circunstancia no se puede probar de otra forma implicaría desconocer las dinámicas complejas de la política y autorizar la violación de la prohibición, mediante el incumplimiento de una formalidad que solo puede controlar el interesado en que tal prohibición no se configure.

#### 10.2.2. Inaplicación de los artículos 1502, 1526 y 1740 del Código Civil

Este argumento no está llamado a prosperar porque, como ya se señaló, con la firma del formulario de inscripción de su candidatura, el señor Román Ochoa aceptó esa postulación y, dado su contenido, declaró bajo la gravedad de juramento que pertenecía al partido Alianza Verde. De otro lado, contrariamente a lo manifestado por el actor, el artículo 93 del Código Electoral dispone que la inscripción de la candidatura debe ser realizada por el representante legal del partido o movimiento político o por quien él delegue. En su caso, la inscripción fue efectuada por el señor José Ángel Amador Sierra, quien para ese momento ostentaba el cargo de secretario de la dirección ejecutiva departamental del partido Alianza Verde en Santander. Sobre el particular, el señor Román no probó que, para el efecto, el señor Amador no contara con la delegación exigida.

Ahora bien, en el evento en que se hubiese demostrado que dicha delegación no tuvo lugar, la Sección Quinta del Consejo de Estado ha considerado que «no es condición sine qua non que la solicitud de inscripción de candidatos se realice por el representante legal del partido o movimiento político o por su delegado, siempre y cuando se observe con la exigencia constitucional y legal de aportar el respectivo aval, este sí, expedido por el representante legal o el delegado por este»<sup>250</sup>.

Al respecto, está demostrado que el partido Alianza Verde avaló la candidatura del actor a la Alcaldía de Girón y que dicho aval fue adjuntado al formulario de inscripción de la candidatura<sup>251</sup>.

### 10.2.3. Indebida interpretación del artículo 29 de la 1475 de 2011

El actor alega que la Sección Quinta del Consejo de Estado interpretó en indebida forma el artículo 29 de la Ley 1437 de 2011 por cuanto los candidatos únicos de una coalición no pueden considerarse militantes de los partidos y movimientos que la conforman. Al mismo tiempo, de manera contradictoria, señaló que «[l]os candidatos de coalición sin pertenencia a un partido pertenecen a todos los partidos que se hayan coaligado».

Para empezar, conviene recordar que al tenor de lo dispuesto en el artículo 107 de la Constitución, «[e]n ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica». De ahí que no sea cierto que los candidatos de coalición puedan pertenecer a todos los partidos que forman parte de ella. De otro lado, ya se dijo que tampoco es cierto que el candidato de coalición, aunque sean el candidato único de las organizaciones políticas que la integran, pierda su filiación política de origen y, por tanto, que se deba entender que milita en los demás partidos y movimientos que forman parte de la coalición. A esta conclusión se llega luego de hacer una interpretación sistemática de los artículos 107 de la Constitución, 93 del Código Electoral y 29, inciso tercero, de la Ley 1475 de 2011.

Sobre este asunto, a diferencia de lo sostenido por el actor, en la sentencia objeto de reproche, la Sección Quinta del Consejo de Estado encontró que, al momento de la inscripción de su candidatura, aquel militaba en el partido Alianza Verde. Es decir, no concluyó que el señor Román no formaba parte de ningún partido o que pertenecía a todos los partidos y movimientos que se coaligaron para respaldar su candidatura.

Por lo expuesto, este argumento tampoco está llamado a prosperar.

### 10.2.4. Alcance de la prohibición de doble militancia en el presente caso

Ahora bien, en este punto corresponde determinar si un candidato de coalición, como es el caso del actor, vulnera la proscripción constitucional cuando, en otra circunscripción dentro del mismo proceso electoral, apoya a un candidato de otra coalición, de la cual no forma parte su partido político de origen.

Al respecto, se debe recordar que la Sección Quinta del Consejo de Estado declaró la nulidad

de la elección del accionante como alcalde de Girón con sustento en la causal de doble militancia, al comprobar que aquel apoyó públicamente la candidatura de la señora Ángela Patricia Hernández Álvarez a la Gobernación de Santander. La señora Hernández era militante del Partido de la U y fue la candidata de una coalición de la que no fue miembro el partido Alianza Verde, sino los partidos Liberal Colombiano, Colombia Justa Libres, Centro Democrático y MIRA. Lo anterior, en lugar de apoyar la postulación del señor Pedro Leonidas Gómez, militante del partido Polo Democrático Alternativo y candidato único de la coalición «Dignidad Santandereana», conformada por dicho partido, el partido Alianza Verde y el movimiento político Colombia Humana – Unión Patriótica.

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

Como se indicó en el acápite dedicado a estudiar el alcance de la prohibición de doble militancia, en la Sentencia de reemplazo dictada el 14 de octubre de 2021<sup>252</sup>, la Sección Quinta del Consejo expresamente reiteró que la regla anterior, también plasmada en la Sentencia del 24 de septiembre de 2020<sup>253</sup>, constituye la jurisprudencia en vigor de esa sala en esta materia.

La Corte comparte el criterio transcrito, en la medida en que se ajusta a las normas constitucionales y estatutarias que regulan la prohibición de doble militancia y las candidaturas de coalición y resulta compatible con la jurisprudencia constitucional sobre el alcance de esas figuras.

Lo primero, porque tiene en cuenta lo dispuesto en los artículos 107 de la Constitución, en cuanto a la prohibición de pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político, y en el inciso segundo del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011, a cuyo tenor «[q]uienes [...] 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». Ya se dijo que esta última norma sí resulta aplicable a los

candidatos de coalición porque en su caso también se cumplen los supuestos fácticos que allí se exigen: aspiran a ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular y, por mandato del inciso tercero del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, se encuentran afiliados a una organización política.

Igualmente, la posición de la Sección Quinta del Consejo de Estado reconoce que, en principio, en ejercicio de su autonomía personal, el candidato no está obligado a respaldar ninguna candidatura. Empero, sí lo hace, debe seguir las reglas que prohíben la doble militancia política y las directrices del partido o movimiento político al que pertenece.

Respecto de la compatibilidad del criterio con la jurisprudencia constitucional, en otros apartes de esta sentencia se ha dicho que a la luz de una interpretación sistemática de los artículos 107 superior y 2 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, el único presupuesto inicial para la configuración de la prohibición de doble militancia es la posibilidad o el ejercicio efectivo de la representación política. De ahí que, hasta la fecha, la única excepción a esta prohibición, que ha admitido la Corte, sea la prevista en el parágrafo del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011. Adicionalmente, se sostuvo en varias ocasiones que, aunque el candidato de la coalición sea el candidato único de las organizaciones políticas que la integran, de ello no se sigue que pierda su filiación política de origen.

De otro lado, como se advirtió en el acápite dedicado a estudiar los requisitos específicos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, la Sala Plena ha definido un criterio adicional de procedibilidad sustancial, de carácter restrictivo, cuando se trata de providencias judiciales de las altas cortes. Este criterio está orientado por la urgencia de la intervención del juez constitucional cuando la decisión es abiertamente incompatible con la jurisprudencia constitucional sobre el alcance de los derechos fundamentales. En esta oportunidad, la Sala reitera que lo anterior implica otorgar un grado superior de deferencia a la sentencia atacada, pues las providencias de las altas cortes «están cobijadas por una garantía de mayor estabilidad que las decisiones proferidas por otros jueces, en razón de su papel en el ordenamiento jurídico»<sup>254</sup>.

Por esto, dado que la interpretación del órgano de cierre se ajusta a las normas constitucionales y estatutarias que regulan la materia y resulta compatible con la jurisprudencia constitucional, no se hace imperiosa la intervención del juez constitucional.

En síntesis, la Sentencia dictada el 3 de diciembre de 2020 por la Sección Quinta del Consejo de Estado no incurrió en un defecto sustantivo toda vez que interpretó en debida forma los artículos 2 y 29 de la Ley 1475 de 2011 y, con razón, al tenor de lo prescrito en el artículo 93 del Código Electoral, se abstuvo de aplicar los artículos 1502, 1526 y 1740 del Código Civil.

10.3. La Sentencia dictada el 3 de diciembre de 2020 por la Sección Quinta del Consejo de Estado no incurrió en un defecto por desconocimiento del precedente constitucional

En sentir del accionante, la sentencia que declaró la nulidad de su elección como alcalde de Girón incurrió en un defecto por desconocimiento del precedente, toda vez que no atendió el fijado en las Sentencias C-490 de 2011 y C-089 de 1994, en las cuales la Corte Constitucional reconoció la autonomía de los partidos políticos para adoptar sus decisiones internas y, concretamente, para conformar coaliciones políticas.

Contrariamente a lo sostenido por el actor, y según lo expuesto a lo largo de esta sentencia, la Sección Quinta del Consejo de Estado siguió el precedente fijado por la Sala Plena de la Corte Constitucional en la Sentencia C-490 de 2011. Con base en las reglas allí plasmadas, las cuales coinciden con la jurisprudencia de esa sección, la Sección Quinta encontró que el señor Román Ochoa transgredió la prohibición de doble militancia. Esta situación quedó plenamente establecida en las tres consideraciones generales de la presente sentencia y en el análisis de los defectos fáctico y sustantivo.

Por su parte, mediante la Sentencia C-089 de 1994, la Corte adelantó el control automático de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria que culminó con la sanción del Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos (Ley 130 de 1994). Para demostrar su argumento, el accionante transcribió un aparte de la aludida sentencia, en la cual la Sala Plena afirmó:

La Corte encuentra que en un sentido negativo la ley que se ocupe de la organización y régimen de los partidos, no puede, en principio, imponer a los partidos y movimientos, entre otras cosas, las siguientes: (1) condiciones y exigencias específicas sobre la implantación de un determinado procedimiento de adopción de sus decisiones internas —de acuerdo con los antecedentes en la Asamblea Nacional Constituyente, la adopción del artículo 108 inciso 2 de la CP buscaba establecer esta garantía—; (2) el contenido y el sentido concretos de una determinación que de acuerdo con sus estatutos corresponda tomar a un órgano suyo; (3) la

forma especial de integrar sus órganos internos; (4) el contenido particular de sus estatutos y programas. En un sentido positivo, la ley que regula la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, puede, por vía general, determinar la organización de los partidos, siempre que se trate de ordenar su estructura genérica y ella resulte necesaria para el ejercicio de las funciones que están llamados a cumplir o para el correcto funcionamiento del sistema democrático.

De acuerdo con lo expuesto, es evidente que la decisión atacada en sede de tutela no cuestionó ni impuso un determinado tipo de procedimiento para la toma de las decisiones internas de los partidos y movimientos políticos que formaron parte de la coalición «Carlos Román Alcalde». Tampoco contradijo el sentido o el contenido del aval principal otorgado al actor por el partido Alianza Verde ni las autorizaciones, avales en coalición y coavales concedidos por las demás organizaciones políticas coaligadas y mucho menos del acuerdo de coalición. Además, como se sabe, en el proceso de nulidad electoral no se puso en duda la integración de los órganos internos de dichas organizaciones o el contenido de sus estatutos o programas.

En cualquier caso, como es natural, la autonomía que gobierna las decisiones de las organizaciones políticas no puede ser un medio o una excusa para desconocer las normas constitucionales, estatutarias y legales que regulan la prohibición de doble militancia, la inscripción de candidaturas y las coaliciones políticas. Estas normas, en su conjunto, constituyen un límite que no puede ser soslayado por dichas organizaciones para otorgar avales o establecer acuerdos de coalición. Y, menos aún, cuando, como ocurre en el presente caso, están demostrados dos aspectos fundamentales: i) que al momento de la inscripción de su candidatura, el actor era integrante de un partido político específico y ii) que la prohibición de doble militancia sí se extiende a las candidaturas de coalición.

Sobre este asunto, es preciso explicar lo siguiente. A diferencia de lo sostenido en algunas etapas del proceso de nulidad electoral, fue en el aval dado por el partido Alianza Verde, y no en el acuerdo de coalición, que se estableció que el señor Román Ochoa se «compromet[ía] irrestrictamente [...] a respaldar las candidaturas inscritas y avaladas o coavaladas por [ese partido] a las corporaciones públicas». Para la Sala resulta evidente que de la falta de inclusión de los cargos uninominales en la fórmula transcrita no se sigue que el candidato tuviera vía libre para violar la prohibición de doble militancia en la modalidad de apoyo frente

a tales cargos. Esto es así por varias razones que se indican a continuación.

En primer lugar, como se señaló, en virtud de su autonomía, los partidos y demás organizaciones políticas no están autorizadas para establecer autorizaciones, cláusulas o acuerdos que violen la Constitución o la ley. Ya se dijo que la interpretación sistemática y armónica del artículo 107 superior y los artículos 2 y 29 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 permite concluir que la prohibición de doble militancia sí se aplica a las candidaturas de coalición. Como es obvio, en atención al principio de supremacía constitucional y del lugar preponderante que tienen las leyes estatutarias en el ordenamiento jurídico, la fuerza vinculante de estas normas no se debilita o menoscaba cuando en los avales o en los acuerdos de coalición se fijan condiciones o se establecen regulaciones que desconocen la Constitución o la ley o no incorporan, en su totalidad, las previsiones que estas contienen.

En segundo lugar, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la autonomía de los partidos políticos y demás organizaciones políticas es amplia, más no absoluta. Sobre el particular, en la Sentencia C-490 de 2011, la Corte fue enfática en sostener que «la protección constitucional de la autonomía de los partidos está sujeta a las limitaciones que legítimamente realice el legislador». Como ya se tuvo la oportunidad de señalar, en dicha sentencia, la Sala Plena declaró la constitucionalidad de los tres presupuestos en los que se configura la prohibición de doble militancia en las candidaturas de coalición, de la única excepción a esa prohibición prevista en la misma Ley y del deber de indicar en el formulario de inscripción de la candidatura de coalición «los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos». Al estudiar estas disposiciones, en ningún momento la Sala consideró que la prohibición de doble militancia o la regulación de las candidaturas de coalición afectara de manera injustificada la autonomía de los partidos y los movimientos políticos. Por el contrario, reafirmó la competencia que tiene el Congreso de la República para fijar la organización y el régimen jurídico de aquellos (artículo 152, literal c), de la CP).

De hecho, al analizar el carácter vinculante del acuerdo de coalición, en la tantas veces citada Sentencia, la Corte destacó que tal obligatoriedad no desconoce el principio de autonomía que rige el funcionamiento de las organizaciones políticas. Antes bien, aquella constituye una manifestación de su libertad para organizarse y definir las reglas que los rigen. Adicionalmente, advirtió que ese carácter es un efecto que «propende por la

transparencia, la objetividad y la equidad en la administración de la empresa electoral conjunta» y favorece la seriedad del consenso.

En tercer lugar, en otras ocasiones y, en particular, en la Sentencia C-303 de 2010, la Corte argumentó que «[e]l carácter nodal de los partidos políticos en la democracia constitucional justifica una tendencia claramente identificable hacia su fortalecimiento, a través de la progresiva imposición de medidas, contenidas en sucesivas reformas constitucionales, dirigidas a aumentar [...] el grado de disciplina a su interior». En este orden, la Sala Plena precisó que las reformas constitucionales de 2003 y 2009 introdujeron medidas para evitar la construcción de «proyectos personalistas desligados de una estructura ideológica y política apta para cumplir las finalidades que deben cumplir los partidos en la democracia constitucional». De ese modo, este Tribunal explicó que una de las medidas estelares para otorgar mayor vigor a los partidos políticos consistió en la constitucionalización de la prohibición de doble militancia.

Sin duda, la tendencia identificada por la Corte fue acogida por la Ley 1475 de 2011 y por la jurisprudencia constitucional. No en vano, en la Sentencia C-490 de 2011, la Sala Plena aceptó que el legislador estatutario pudiera extender la prohibición de doble militancia a supuestos fácticos no previstos en la Constitución.

En consonancia con lo expuesto, considerar que los partidos políticos y las organizaciones políticas en general tienen plena autonomía para establecer regulaciones o fijar condiciones de funcionamiento que, incluso, violen la Constitución y la ley desconoce el espíritu de los cambios introducidos en esta materia por los Actos Legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009.

En cuarto lugar, la postura de la que se aparta el presente fallo, es decir, aquella que hace una defensa a ultranza de la plena autonomía de las organizaciones políticas, pasa por alto un asunto fundamental, relacionado, precisamente, con la facultad de los partidos para establecer el contenido de sus estatutos. En el caso concreto, en ejercicio de esa autonomía, los Estatutos del partido Alianza Verde precisan, por un lado, los deberes de los candidatos frente a las coaliciones que realice el partido y, por otro, también incorporan la prohibición de doble militancia.

Así, dichos estatutos disponen que los militantes del partido tienen el deber de «[a]catar y cumplir las alianzas, coaliciones y todas las decisiones políticas de carácter general del

Partido por encima de los intereses particulares» (artículo 11)<sup>255</sup>; al tiempo que «[l]os candidatos tienen la obligación de apoyar al partido, los candidatos, las listas y las alianzas o coaliciones definidas por la Dirección Nacional del partido» [negrilla fuera del texto original] (artículo 60). Al respecto, se debe recordar que el accionante decidió no apoyar al candidato a la Gobernación de Santander de cuya candidatura en coalición formaba parte el partido Alianza Verde y que, en su lugar, optó por respaldar a una candidata que no había sido promovida de ningún modo por esa organización.

Adicionalmente, los estatutos también prevén que «[q]uienes [...] aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el Partido» (artículo 12) y que los militantes del partido tienen prohibido «[i]ncumplir los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de los partidos y movimientos políticos» (artículo 12) [negrilla fuera del texto original].

Normas similares a las transcritas en los dos párrafos anteriores están contempladas en los estatutos de los demás partidos y movimientos políticos que formaron parte de la coalición que apoyó la candidatura del señor Román<sup>256</sup>.

En consecuencia, aunque en gracia de discusión se aceptara que la autonomía de los partidos políticos es absoluta —lo cual ya se demostró que es abiertamente equivocado—, lo cierto es que fue en ejercicio de esa prerrogativa que el partido Alianza Verde determinó que los candidatos avalados por el partido tienen el deber de apoyar a los candidatos de coalición que este respalde, y que los militantes también están obligados por la Constitución y la ley. Justamente, fueron estos dos deberes, los cuales coinciden con lo dispuesto en la Ley 1475 de 2011, los que el accionante incumplió. Este incumplimiento de la Constitución y la ley fue el que originó la nulidad de su elección como alcalde de Girón.

Y, en quinto lugar, en el mismo sentido de lo expuesto en precedencia, es necesario destacar que en el acuerdo de coalición suscrito por los partidos y movimientos políticos que apoyaron la candidatura del accionante, se indicó que dicha coalición «se regulará por las disposiciones legales y estatutarias aplicables de los partidos políticos, movimientos políticos y/o grupos significativos de ciudadanos coaligados» [negrilla fuera del texto original]. Esta previsión fue reiterada en la cláusula décimo cuarta, la cual prescribe: «Ley y normatividad. El presente

Acuerdo de Coalición se registrará por las disposiciones contempladas en la Carta Política, leyes, disposiciones emitidas por la Organización Electoral por medio del Consejo Nacional Electoral y de la Registraduría Nacional del Estado Civil y por las demás normas emitidas por otras autoridades que por su naturaleza profieran reglamentos que incidan en el desarrollo del objeto de este acuerdo» [negrilla fuera del texto original].

Es decir, el acuerdo de coalición, al igual que lo hacen los estatutos de los partidos políticos y movimientos políticos que formaron parte de la coalición «Carlos Román Alcalde», reconocieron que esta modalidad de candidatura se encontraba sujeta no solo a las decisiones que para el efecto adoptaron las organizaciones políticas que la conformaron, sino también —y principalmente— a la Constitución, la ley y los reglamentos.

En resumen, la Sentencia dictada el 3 de diciembre de 2020 por la Sección Quinta del Consejo de Estado no incurrió en un defecto por desconocimiento del precedente constitucional, ya que siguió el precedente fijado en la Sentencia C-490 de 2011 y no desconoció el plasmado en la Sentencia C-089 de 1994.

10.4. La Sentencia dictada el 3 de diciembre de 2020 por la Sección Quinta del Consejo de Estado no desconoció los derechos fundamentales de la ciudadana Laura Lizeth Barreto Serrano

En el capítulo dedicado a analizar la procedibilidad de la presente solicitud de amparo constitucional, se concluyó que la acción de tutela promovida por la señora Laura Lizeth Barreto Serrano sí cumple el requisito de legitimación en la causa por activa.

Sin embargo, dado que, en su escrito, la señora Barreto reiteró los fundamentos de hecho y de derecho argüidos por el señor Román Ochoa en su libelo de tutela, la Sala Plena ha de concluir, por las mismas razones expuestas en los acápites 10.1. a 10.3. de la presente sentencia, que la Sentencia dictada el 3 de diciembre de 2020 por la Sección Quinta del Consejo de Estado no desconoció los derechos fundamentales de la ciudadana Laura Lizeth Barreto Serrano.

10.5. Solicitud de la ciudadana Yulia Moraima Rodríguez Estaban

Luego de su vinculación formal al presente trámite, la ciudadana Rodríguez Esteban solicitó

el restablecimiento de sus derechos fundamentales «a la participación, a ser elegido, a ejercer [su] trabajo y al debido proceso, todos estos vulnerados por la falta de seguridad jurídica y coordinación entre las instituciones que han intervenido en el proceso de nulidad del alcalde de Girón para el periodo 2020 – 2023 y que por ende han adoptado decisiones que [la] han afectado directamente». En consecuencia, pidió que la Corte declare que es la alcaldesa de ese municipio hasta que culmine dicho periodo. Esta petición fue nuevamente presentada, después del registro del proyecto de fallo, a título de medida cautelar.

De acuerdo con el Auto dictado el 4 de abril de 2022 por la magistrada sustanciadora, la vinculación al presente trámite de la señora Rodríguez se fundó en la necesidad de garantizar su derecho al debido proceso. Concretamente, tal actuación tuvo por objeto brindar a la señora Rodríguez la oportunidad para que se pronunciara sobre los hechos y pretensiones de la acción de tutela. En este sentido, el despacho reconoció la calidad de la señora Rodríguez como tercero con interés directo en la decisión.

Sin embargo, para la Sala Plena es claro que este reconocimiento no la habilita a presentar pretensiones particulares, como aquella relativa a que se declare de su condición de alcaldesa del municipio de Girón (Santander) hasta que culmine el periodo constitucional 2020 – 2023. Esto es así por dos razones.

En primer lugar, el procedimiento y la manera en que deben ser ocupadas las vacancias temporales y definitivas de los alcaldes es un asunto que se encuentra regulado por la Constitución<sup>257</sup> y la ley<sup>258</sup>. Los problemas jurídicos resueltos, los cuales fueron delimitados por las condiciones fácticas y jurídicas que sustentaron la acción de tutela, no exigen a la Corte que determine reglas diferentes a las definidas por el constituyente y el legislador.

Y, en segundo lugar, la Corte no observa alguna irregularidad en las razones que permitieron que la señora Rodríguez ocupara el cargo de alcaldesa y luego fuera desvinculada del mismo. En efecto, la celebración de elecciones atípicas en el municipio de Girón fue el resultado natural de la declaratoria de nulidad de la elección como alcalde del señor Román. Posteriormente, su retiro del cargo fue consecuencia directa del cumplimiento de la decisión adoptada por el juez de tutela de segunda instancia, que concedió el amparo de los derechos fundamentales invocados.

Al respecto, es menester recordar que el cumplimiento de las providencias judiciales es un

componente del derecho fundamental al debido proceso. Concretamente, responde a la expectativa legítima de las partes de que, una vez en firme, las decisiones judiciales deben materializarse. En otras oportunidades, la Corte ya ha sostenido que, «[d]esconocer esta premisa básica implicaría soslayar el carácter vinculante y coercitivo de las providencias judiciales, en detrimento no solo de los derechos fundamentales, sino del orden constitucional vigente»<sup>259</sup>.

Con sustento en lo expuesto, la Corte rechazará la pretensión formulada en las dos oportunidades indicadas por la señora Yulia Moraima Rodríguez Esteban.

## 11. Síntesis de la decisión

El 24 de julio de 2019, el accionante se inscribió ante la Registraduría Nacional del Estado Civil como candidato a las elecciones de la Alcaldía del municipio de Girón para el periodo constitucional 2020 - 2023. Su candidatura fue avalada por una coalición de ocho partidos políticos y dos movimientos políticos. En el formulario de inscripción a las elecciones E-6 AL, en el espacio para indicar el partido o movimiento político de militancia, el señor José Ángel Amador Sierra, miembro del partido Alianza Verde y quien fungió como suscriptor, indicó que el actor formaba parte de dicho partido.

El 27 de octubre del mismo año, debido a que obtuvo la máxima votación, el señor Román Ochoa fue elegido alcalde del municipio de Girón. No obstante, con sustento en la causal de doble militancia en la modalidad de apoyo prevista en los artículos 107 de la Constitución, 2 de la Ley 1475 de 2011 y 275.8 de la Ley 1437 de 2011, el señor Carlos Leonardo Hernández ejerció el medio de control de nulidad electoral contra el acto administrativo que declaró la elección del accionante.

Para el efecto, sostuvo que de conformidad con la información contenida en el formulario de inscripción E-6 AL, el actor militaba en el partido Alianza Verde. Por esta razón, no podía apoyar a candidatos inscritos para ocupar cargos de elección por partidos políticos distintos a ese. A pesar de esto, el señor Román respaldó las candidaturas de la señora Ángela Patricia Hernández González y del señor Mauricio Aguilar a la Gobernación de Santander, quienes no se inscribieron por el partido Alianza Verde para la elección de ese cargo uninominal.

En la contestación de la demanda, el accionante se opuso a las pretensiones y manifestó que

el 20 de junio de 2018 renunció al partido Alianza Verde y a su curul en el Concejo Municipal de Girón por esa colectividad. Esa renuncia fue aceptada por el partido el mismo día.

En Sentencia del 28 de agosto de 2020, el Tribunal Administrativo de Santander negó las pretensiones de la demanda. Para el efecto, advirtió que antes de la inscripción a las elecciones a la Alcaldía de Girón, el actor había renunciado al partido Alianza Verde.

En Sentencia del 3 de diciembre de 2020, la Sección Quinta del Consejo de Estado revocó la decisión de primera instancia y, en su lugar, declaró, con efectos ex nunc, la nulidad de la elección del accionante. Para sustentar su decisión, la Sala encontró demostrado que, al momento de su inscripción como candidato a la Alcaldía de Girón, el actor formaba parte del partido Alianza Verde. Lo anterior, al constatar que en el formulario de inscripción a las elecciones E-6 AL, en el espacio para indicar el partido o movimiento político de militancia, el actor escribió que militaba en el mencionado partido. Además, expuso que en el documento que contiene la coalición programática y política que postuló al actor, los partidos acordaron apoyar la candidatura avalada por el partido Alianza Verde.

En este orden, aclaró que el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011 prevé que quienes aspiren a ser elegidos en cualquier cargo de elección popular, sin importar si se trata de corporaciones públicas o cargos uninominales, «no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados». Por esto, la Sala determinó que, en razón de su militancia al partido Alianza Verde y del aval de este a su candidatura, el señor Román Ochoa debía apoyar la aspiración del señor Pedro Leonidas Gómez, candidato a la Gobernación de Santander para el mismo periodo en el cual se presentó el accionante a la Alcaldía de Girón. El señor Gómez formaba parte del partido Polo Democrático Alternativo y se postuló a la Gobernación por una coalición de la cual formaba parte el partido Alianza Verde.

Sin embargo, de acuerdo con el video aportado al proceso como prueba, el accionante respaldó públicamente la candidatura de la señora Ángela Patricia Hernández Álvarez a la Gobernación de Santander, militante del Partido de la U, y quien fue la candidata de una coalición de la que no fue miembro el partido Alianza Verde, sino los partidos Liberal Colombiano, Colombia Justa Libres, Centro Democrático y MIRA.

El señor Román Ochoa interpuso acción de tutela contra la decisión adoptada por la Sección

Quinta del Consejo de Estado. A su juicio, la providencia judicial incurrió en los defectos fáctico, sustantivo y de desconocimiento del precedente constitucional porque: i) con base en medios de prueba diferentes a la inscripción formal ante el partido Alianza Verde, y con independencia de la renuncia presentada por él a ese partido, concluyó que, al momento de su inscripción como candidato a la Alcaldía de Girón, militaba en esa organización política (defecto fáctico); ii) para concluir que él formaba parte del partido Alianza Verde, no aplicó el artículo 2 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, así como los artículos 1502, 1526 y 1740 del Código Civil, e interpretó en indebida forma el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011 (defecto sustantivo) y iii) no atendió el precedente fijado en las Sentencias C-490 de 2011 y C-089 de 1994, en las cuales la Corte Constitucional reconoció la autonomía de los partidos políticos para adoptar sus decisiones internas y, concretamente, para conformar coaliciones políticas (defecto por desconocimiento del precedente constitucional).

En sentencia del 20 de mayo de 2021, la Sección Cuarta del Consejo de Estado negó el amparo de los derechos fundamentales invocados. Sostuvo que la Sentencia cuestionada analizó el material probatorio que obraba en el expediente y por ello no incurrió en un defecto fáctico. De otro lado, agregó que la Sección Quinta del Consejo de Estado tampoco incurrió en un defecto sustantivo por la falta de aplicación de lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, pues este establece que «[e]n el formulario de inscripción se indicarán los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos».

El 30 de agosto de 2021, la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado revocó la decisión de primera instancia y, en su lugar, amparó el derecho fundamental al debido proceso del accionante. Por tanto, ordenó a la Sección Quinta que dictara una sentencia de reemplazo.

Encontró que en la sentencia cuestionada se configuraron los defectos fáctico y sustantivo. En relación con el primero, expuso que se encontraba demostrado que el 20 de junio de 2018, el partido Alianza Verde aceptó la renuncia presentada por el actor. Además, estimó que, a diferencia de lo afirmado por la Sección Quinta, la información consignada en el formulario de inscripción de la candidatura «no constituye prueba de la pertenencia al partido Alianza Verde, pues de conformidad con el artículo 2 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, la militancia a un partido o movimiento político debía establecerse con la inscripción

que realizara el referido candidato ante la respectiva organización política».

Luego de comprobar que la acción de tutela interpuesta por el señor Román Ochoa es procedente, la Sala Plena de la Corte Constitucional desarrolló sendas consideraciones sobre la inscripción de candidaturas, la prohibición constitucional y estatutaria de doble militancia y las coaliciones políticas.

En el estudio del caso concreto, la Corte concluyó que la Sentencia dictada por la Sección Quinta del Consejo de Estado no incurrió en un defecto fáctico por las siguientes razones. Primera, con la firma del formulario de inscripción de su candidatura, el señor Román Ochoa aceptó esa postulación y, dado su contenido, declaró bajo la gravedad de juramento que pertenecía al partido Alianza Verde (artículo 93 del Código Electoral). Segunda, contrariamente a lo manifestado por el actor, el legislador ordinario expresamente determinó que la inscripción de la candidatura debe ser realizada por el representante legal del partido o movimiento político o por la persona a quien él delegue (ejusdem). En este caso, la inscripción fue realizada por el señor José Ángel Amador Sierra, quien para ese momento fungía como secretario de la dirección ejecutiva departamental del partido Alianza Verde en Santander. Al respecto, constató que no existe prueba de que, para el efecto, el señor Amador no contara con la delegación requerida.

Tercera, en cumplimiento de lo previsto en el inciso tercero del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, en el formulario de inscripción, el inscriptor señaló los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política del accionante. Ya se dijo que, con su firma, el señor Román declaró bajo la gravedad de juramento que esta información era cierta. Cuarta, en consideración de su redacción, es claro que el partido Alianza Verde otorgó al accionante el aval principal y que los demás partidos y movimientos políticos que integraron la coalición «Carlos Román Alcalde» se limitaron a coavalor la aspiración. Y, quinta, los partidos y movimientos políticos se coaligaron expresamente «con el propósito de apoyar la candidatura avalada por el partido Alianza Verde».

Así mismo, este Tribunal determinó que la sentencia tampoco incurrió en un defecto sustantivo. Para empezar, afirmó que las candidaturas de coalición no se encuentran exceptuadas de la prohibición constitucional y estatutaria de doble militancia por los motivos que se indican a continuación:

1. A la luz de una interpretación sistemática de los artículos 107 superior y 2 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, y de acuerdo con la Sentencia C-490 de 2011, el único presupuesto inicial para la configuración de dicha prohibición es la posibilidad o el ejercicio efectivo de la representación política. Las coaliciones entre partidos, movimientos políticos, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos están habilitadas para inscribir candidatos a cargos uninominales y corporaciones públicas. Por tanto, los candidatos de coalición pretenden ejercer representación política y, por ende, participan en la contienda electoral. En consecuencia, carecería de sentido sostener que, en el curso de la campaña política, así como en el ejercicio del cargo para el cual fueron elegidos, los candidatos de coalición están exceptuados de la proscripción constitucional.

2. Admitir lo contrario, con sustento en una interpretación parcial, esto es, que no tenga en cuenta el conjunto de las normas constitucionales y legales que regulan la materia, tendría consecuencias lesivas para la materialización de los fines que protege la prohibición de doble militancia. Tal interpretación habilitaría la posibilidad de defraudar el alcance de dichas normas, mediante la escogencia de un determinado tipo postulación. Así, la aplicación de la tesis que no se funda en una interpretación armónica y sistemática de la Constitución y la ley al caso concreto constituiría un estímulo perverso para que las organizaciones políticas conformaran coaliciones con el único fin de soslayar la prohibición en comento.

3. En la Sentencia C-490 de 2011, en ejercicio del control automático de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria que culminó con la sanción de la Ley 1475 de 2011, la Corte declaró la exequibilidad de los artículos 2 y 29, es decir, de los tres presupuestos en los que se configura la prohibición de doble militancia en las candidaturas de coalición (artículo 2), ii) de la única excepción a esa prohibición (parágrafo del artículo 2) y iii) del deber de indicar en el formulario de inscripción de la candidatura de coalición «los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos» (inciso tercero del artículo 29).

4. No existen motivos para considerar que el candidato de coalición no deba lealtad y disciplina, primero, a su partido de origen y, segundo, a los demás partidos y movimientos políticos que forman parte de la coalición. Respecto del partido de origen, las exigencias mencionadas obedecen no solo a la militancia del candidato en la organización, sino también a la identidad ideológica entre este y el partido y a la claridad que sobre el particular deben tener los electores. En cuanto a los partidos y organizaciones que integran la coalición, el

deber de lealtad y disciplina se sustenta, por un lado, en que el candidato de la coalición es el candidato único de las organizaciones políticas que la conforman y, por otro lado, en el carácter vinculante del acuerdo de coalición.

5. Tampoco existen razones para estimar que las candidaturas de coalición solo están reguladas por lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, para determinar el alcance de la prohibición de doble militancia, es preciso hacer una interpretación sistemática de los artículos 107 de la Constitución y 2 y 29 de la Ley 1475 de 2011.

6. Tratándose de la prohibición de doble militancia en la modalidad de apoyo, el inciso segundo del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011 determina que «[q]uienes [...] 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». Esta norma sí resulta aplicable a los candidatos de coalición porque en su caso también se cumplen los supuestos fácticos que allí se exigen: i) aspiran a ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular y ii) por mandato del inciso tercero del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, se encuentran afiliados a una organización política. Esta afiliación no se pierde, aunque el candidato sea el candidato único de las organizaciones políticas que integran la coalición.

Con fundamento en lo expuesto, la Corte determinó que la Sentencia no incurrió en un defecto sustantivo. Precisó que, dado que la finalidad que persigue el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011 es sancionar la violación de la prohibición de doble militancia, la pertenencia a un partido o movimiento político se puede establecer con la inscripción que haga el ciudadano ante la respectiva organización política, así como con otros medios, incluso previstos por el propio legislador (artículo 93 del Código Electoral), que evidencien dicha militancia.

Finalmente, la Sala constató que la sentencia tampoco incurrió en un defecto por desconocimiento del precedente constitucional. De hecho, la Sección Quinta del Consejo de Estado siguió el precedente fijado por la Sala Plena de la Corte Constitucional en la Sentencia C-490 de 2011, pues con base en las reglas allí plasmadas, las cuales coinciden con la jurisprudencia de esa sección, encontró que el señor Román Ochoa transgredió la prohibición

de doble militancia. Igualmente, no desconoció el precedente sentado en la Sentencia C-089 de 1994.

Por último, negó la tutela de los derechos fundamentales de la señora Laura Lizeth Barreto Serrano y rechazó la pretensión de la ciudadana Yulia Moraima Rodríguez Estaban, relativa a que se declare su condición de alcaldesa del municipio de Girón (Santander) hasta que culmine el periodo constitucional 2020 – 2023. Esto, pues, el procedimiento y la manera en que deben ser ocupadas las vacancias temporales y definitivas de los alcaldes es un asunto que se encuentra regulado por la Constitución y la ley. Y, además, no se observa alguna irregularidad en las razones que permitieron que la señora Rodríguez ocupara el cargo de alcaldesa y luego fuera desvinculada del mismo.

#### IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

#### RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la sentencia dictada el 30 de agosto de 2021 por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado y, en su lugar, CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia aprobada el 20 de mayo del mismo año por la Sección Cuarta de la misma Corporación, que i) declaró la falta de legitimación en la causa del señor Carlos Navarro Quintero y ii) negó el amparo de los derechos fundamentales invocados por el señor Carlos Alberto Román Ochoa.

SEGUNDO. DECLARAR que la acción de tutela promovida por la señora Laura Lizeth Barreto Serrano sí cumple el requisito de legitimación en la causa por activa por las razones explicadas en la parte motiva de la presente sentencia. No obstante, NEGAR el amparo de sus derechos fundamentales.

TERCERO. DEJAR EN FIRME la Sentencia dictada el 3 de diciembre de 2020 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, que declaró la nulidad del acto que contiene la elección del señor Carlos Alberto Román Ochoa como alcalde del municipio de Girón (Santander) para el periodo constitucional 2020 – 2023 y dispuso la cancelación de la credencial de alcalde.

En consecuencia, DEJAR SIN EFECTOS la sentencia de reemplazo dictada el 14 de octubre de 2021 por esa sección<sup>260</sup>, que fue aprobada en cumplimiento de la sentencia de tutela de segunda instancia que se revoca en el numeral primero de la parte resolutive de esta providencia.

CUARTO. RECHAZAR las peticiones presentadas por la señora Yulia Moraima Rodríguez Esteban, relacionadas con la declaratoria de su condición de alcaldesa del municipio de Girón (Santander) hasta que culmine el periodo constitucional 2020 – 2023.

QUINTO. LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

Con aclaración de voto

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con salvamento de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Con salvamento de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO

Magistrada

Con salvamento de voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

CREACIÓN LEGAL DE LAS CANDIDATURAS DE COALICIÓN POLÍTICA-Prohibición de doble militancia debe ser flexible y debe interpretarse de conformidad con la Constitución (Salvamento de voto)

CANDIDATURAS DE COALICIÓN POLÍTICA-Características (Salvamento de voto)

DOBLE MILITANCIA POLITICA-Alcance específico del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011 (Salvamento de voto)

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES EN MEDIO DE CONTROL NULIDAD ELECTORAL-Accionante no incurrió en doble militancia en la modalidad de apoyo (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente T-8.521.438.

Acción de tutela instaurada por Carlos Alberto Román Ochoa contra la Sección Quinta del Consejo de Estado.

Magistrada Sustanciadora:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER.

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, presento las razones que me conducen a salvar mi voto a la decisión adoptada por la Sala Plena en sesión del 16 de junio de 2022, que por votación mayoritaria profirió la Sentencia SU-213 de 2022 de la misma fecha.

1. Esa providencia revocó la sentencia de segunda instancia del 30 de agosto de 2021 proferida por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado. En su lugar, confirmó parcialmente la decisión del 20 de mayo de 2021, proferida por la Sección Cuarta de esa misma Corporación, que declaró la falta de legitimación en la causa de Carlos Navarro Quintero y Laura Lizeth Barreto Serrano y negó el amparo de los derechos fundamentales invocados por el señor Alberto Román Ochoa. En tal sentido, dejó en firme el fallo del 3 de diciembre de 2020 expedido por la Sección Quinta de esa Alta Corte. Aquella, declaró la nulidad del acto de elección del actor como alcalde del municipio de Girón para el periodo 2020-2023 y dispuso la cancelación de su credencial. La postura mayoritaria arribó a tal conclusión con fundamento en las siguientes razones:

1.1. La sentencia acusada no incurrió en defecto fáctico. Lo expuesto porque cuando el elegido firmó el formulario de inscripción a esa candidatura, aceptó esa postulación y declaró, bajo la gravedad del juramento, que pertenecía al partido Alianza Verde, de ahí que incurrió en doble militancia por apoyo. De igual forma, la inscripción fue realizada por el representante legal del partido Alianza Verde. Luego, esa agrupación le otorgó el aval principal y los demás partidos que integran la coalición solo coavaloron la aspiración. En tal sentido, los partidos y movimientos políticos se coaligaron “(...) con el propósito de apoyar la candidatura avalada por el partido Alianza Verde.”

1.2. La decisión no configuró un defecto sustantivo. En efecto, las candidaturas por coalición no están exceptuadas de la prohibición de la doble militancia. Precisó que una interpretación sistemática de los artículos 107 superior y 2º de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, al igual que la Sentencia C-490 de 2011, el presupuesto para la configuración de dicha restricción es la posibilidad o el ejercicio efectivo de la representación política. De esta forma, las coaliciones de partidos o movimientos políticos pretenden la representación política y participan en la contienda electoral.

Expresó que admitir que en el escenario de las coaliciones no es aplicable la prohibición de la doble militancia afecta la materialización de los fines de dicha restricción. En particular, habilitaría la posibilidad de defraudar el alcance de dichas normas, mediante la escogencia de un determinado tipo de postulación.

Conforme a lo expuesto, no existen motivos para considerar que el candidato de coalición no deba lealtad y disciplina, primero a su partido de origen y luego, a los demás partidos y movimientos políticos que forman parte de la coalición. En relación con el partido de origen, la exigencia se sustenta en la militancia del candidato en esa organización, la identidad ideológica entre ambos y en la claridad sobre el particular que deben tener los electores. Sobre los demás partidos que integran la coalición, aquella obligación se fundamenta en que el aspirante es el candidato único de dichos grupos políticos y, además, en el carácter vinculante del acuerdo de coalición.

En seguida, la mayoría reiteró que la prohibición de la doble militancia es aplicable a los candidatos de coalición porque: i) aspiran a ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular; y, ii) están afiliados a una organización política. Aquella, no se pierde “(...) aunque el candidato sea el candidato único de las organizaciones políticas que integran la coalición.”

1.3. El defecto por desconocimiento del precedente no fue acreditado. Para la mayoría, el fallo acusado siguió el precedente de la Corte Constitucional en la Sentencia C-490 de 2011 y en la línea jurisprudencial seguida por la Sección Quinta del Consejo de Estado.

1. Salvé el voto en el asunto de la referencia porque, a mi juicio, la Corte debió confirmar la

decisión del 30 de agosto de 2021, proferida por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, que concedió el amparo de los derechos fundamentales porque la providencia objeto de la acción de tutela vulneró derechos fundamentales y los principios de eficacia del voto, la democracia participativa y representativa, los derechos a elegir y ser elegido, a formar partidos y organizaciones políticas y el postulado de disciplina partidista programática.

1. En este caso, no compartí la interpretación realizada a la prohibición legal de la doble militancia de apoyo en caso de coaliciones, por las siguientes razones: i) la hermenéutica de la doble militancia de apoyo debió tener en cuenta principios superiores de importante peso respecto de una regla legal que los podía poner en riesgo; ii) el fundamento de las coaliciones de apoyo es la confluencia programática de los partidos y movimientos políticos; y, iii) en el caso concreto, si bien existían fuertes indicios de la militancia del actor al Partido Alianza Verde, no incurrió en la prohibición de doble militancia porque apoyó al candidato de un partido político que hizo parte de la coalición que permitió su elección como alcalde. Paso a explicar mi postura.

1. Contrario a lo expuesto por la mayoría, sostengo la tesis de que la interpretación de la prohibición legal de doble militancia a candidatos de coalición, cuando apoyan un partido político diferente al que militan pero que hace parte de la unión de fuerzas políticas, no puede contemplar la misma rigidez de aquella derivada de los contenidos directos de la Carta. Lo expuesto por las siguientes razones: i) la coalición política es de creación legal; y, ii) por lo anterior, la interpretación de dicha figura debe hacerse de conformidad con la Constitución, esto es con base en la concreción, en el mayor grado posible, de principios constitucionales que rigen la democracia representativa, los derechos y libertades políticas.

Para demostrar mi posición, presentaré los siguientes temas: a) los principios constitucionales de eficacia del voto ciudadano, democracia participativa y representativa, la garantía de los ciudadanos de fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse y, la disciplina partidista programática;

b) el concepto de coalición política; c) la naturaleza jurídica de la prohibición de doble militancia; y, finalmente, d) la interpretación conforme a la Constitución de la figura de la coalición de apoyo en el marco de la prohibición de la doble militancia.

Los principios constitucionales que guían el ejercicio de derechos y libertades políticas

1. Tal y como lo expuse previamente, las coaliciones políticas concretan principios superiores que orientan el ejercicio de la democracia representativa y los derechos y libertades políticas. Por tal razón, la interpretación de dicha figura legal debe hacerse conforme a los postulados de la Carta que pretende garantizar. A continuación, presento una breve síntesis de los contenidos constituyentes más relevantes:

1. El principio de eficacia del voto ciudadano. La jurisprudencia de este Tribunal ha reconocido que el derecho a elegir y ser elegido consagrado en el artículo 40.3 de la Constitución es especialmente relevante para la democracia participativa. Aquel tiene una doble dimensión como derecho-función. De un lado, establece el derecho de los ciudadanos a ser elegidos. Y, del otro, contribuye a la formación de la voluntad política y al buen funcionamiento del sistema democrático. Esta garantía está especialmente vinculada al ejercicio del voto ciudadano (artículo 258 superior). Aquel, corresponde a una manifestación de la libertad individual de acceder a los mecanismos legítimos para participar de la elección de sus gobernantes. En ese sentido, la Corte ha reconocido que el sufragio es el medio a través del cual los electores manifiestan su voluntad para elegir a alguno de sus candidatos<sup>261</sup>.

Este derecho no es absoluto. Su ejercicio debe observar las disposiciones consagradas en la Constitución y la ley. Lo expuesto, porque esas reglas garantizan la institucionalidad y el respeto de los principios de la democracia<sup>262</sup>. En ese sentido, la Corte ha reconocido que el ordenamiento consagra acciones para garantizar el cumplimiento de dichos preceptos constitucionales y legales. Una de ellas es el medio de control de nulidad electoral, el cual

pretende, entre otros asuntos, garantizar los principios de independencia y eficacia del voto ciudadano<sup>263</sup>.

Este último presupuesto fue definido en el Código Electoral como el principio en virtud del cual, cuando una disposición admita varias interpretaciones, la autoridad debe preferir aquella que otorgue validez al voto que represente la expresión libre de la voluntad del electorado (numeral 3º del artículo 1º del Decreto Ley 2241 de 1986-Código Electoral). Por su parte, la Sección Quinta del Consejo de Estado ha señalado que aquel “(...) no sólo es un importante instrumento de protección democrática, que de alguna manera blindo los procesos electorales para que su estabilidad no tambalee ante cualquier imputación, sino que a su vez desarrolla trascendentales principios de la función administrativa (C.P. Art. 209) y de la función pública jurisdiccional (C.P. Art. 228). En efecto, en lo atinente a la función administrativa el mismo permite la realización de los principios de economía, celeridad y porque no, la prevalencia del derecho sustancial, porque anteladamente podrá el operador jurídico establecer si los casos denunciados, de llegar a ser ciertos, tendrían la fuerza requerida para modificar el resultado electoral acusado y por tanto anular las elecciones demandadas, sin que, reitera la Sala, deba adentrarse en la valoración de documentación electoral cuyo resultado, frente a la elección demandada, bien puede anticiparse”<sup>264</sup> (Énfasis agregado).

1. El principio de democracia participativa. La jurisprudencia de este Tribunal ha reconocido que la democracia participativa es un principio definitorio de la Constitución de 1991. Aquel es de carácter esencial, transversal, universal y expansivo. En concreto, este postulado es esencial porque configura una condición necesaria para la vigencia del Estado Constitucional. Al respecto, la Corte advirtió que en el Estado de Derecho, el poder soberano recae en el pueblo. Dicha instancia legitima los poderes públicos y requiere instituciones y procedimientos que permitan que la expresión de la voluntad soberana se forme de manera libre e inequívoca<sup>265</sup>.

En ese sentido, la existencia de un Estado Constitucional depende de que el pueblo tenga la posibilidad de formular y manifestar sus preferencias electorales, así como recibir un trato en

igualdad de condiciones por parte del Estado. Para el efecto, es necesario garantizar que los ciudadanos puedan ejercer varias garantías superiores. Entre ellas, las libertades de asociación, expresión y sufragio, el derecho a elegir y ser elegido mediante actos electorales libres e imparciales y, la posibilidad de acceder de forma libre y equitativa al servicio público. También, así como la presencia de instituciones que permitan que la política del Estado responda a las distintas formas de expresar las preferencias entre ellas el derecho al voto<sup>266</sup>.

De esta manera, el concepto de democracia adoptado por la Constitución no corresponde al gobierno irrestricto de las mayorías. Por el contrario, es un concepto normativo, en virtud del cual, el Constituyente previó derechos, principios y valores mínimos que justifican y limitan la actuación de los poderes constituidos. Bajo esa perspectiva, el Estado Constitucional tiene el deber de proteger a las minorías políticas, garantizar la inviolabilidad de los derechos fundamentales y materializar el principio de igualdad<sup>267</sup>.

Asimismo, el principio democrático participativo es transversal porque proviene de su incorporación en la Constitución como un imperativo en distintas disposiciones de la misma Carta. Al respecto, la Corte señaló que aquel constituye un presupuesto y condición para la acción tanto del Estado como de los particulares en todos los escenarios de la vida social<sup>268</sup>. La jurisprudencia también reconoció que este principio es universal y expansivo. Señaló que el texto superior incorporó los aspectos esenciales de la concepción liberal del principio democrático y le otorgó naturaleza participativa. Esta última, involucra la participación directa de los asociados en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (artículo 2° superior). Esa participación es articulada mediante: (i) el ejercicio de los derechos políticos (artículo 40 superior); (ii) la práctica de los mecanismos de participación ciudadana (artículo 103 superior); y, (iii) la participación de los ciudadanos en los distintos escenarios. En ese sentido, la democracia participativa incorpora mayores competencias y garantías porque no reduce la actuación del ciudadano al proceso electoral<sup>269</sup>. De esta manera, la democracia participativa no solo es universal, en tanto, es una garantía de todos los ciudadanos, también, es expansiva en la medida en que involucra las distintas esferas de la vida social de las personas y debe materializarse en el mayor grado posible.

Ahora bien, el modelo participativo pluralista redefine las formas de representación basadas

en el sufragio universal y libre. Primero, la elección de cargos deja de ser la manifestación democrática por excelencia y se convierte en uno de los derechos políticos de la democracia participativa. Eso significa que tiene el mismo valor y grado de protección de los demás mecanismos de participación. Y, segundo, la relación entre el ciudadano y los servidores públicos pasa a desarrollarse en dos etapas: (i) la elección de los representantes, a través de la cual la ciudadanía les confiere legitimidad democrática a sus representantes; y, (ii) el ejercicio y control político que ejercer la ciudadanía durante el mandato de sus representantes en los términos de los artículos 3° y 40 de la Constitución. Para el efecto, el ciudadano cuenta con distintas herramientas constitucionales y legales<sup>270</sup>.

1. El principio de democracia representativa. La Corte ha manifestado que la representación es una expresión de la soberanía radicada en el pueblo. De esta manera, no se trata de un formalismo, sino de “un hecho institucional que exige protección”<sup>271</sup>. En ese sentido, esta Corporación ha precisado que la representación efectiva de los ciudadanos es un derecho fundamental que pone en evidencia el principio y el derecho de participación democrática. Para este Tribunal, el carácter fundamental del derecho a la representación está relacionado, de un lado, con su nexo conceptual con la garantía de elegir y ser elegido, la cual no se agota con el ejercicio del voto. Por el contrario, aquel supone que la elección resulte efectiva. Y, del otro, con el vínculo que existe entre la representación y la idea de un ciudadano participativo que tiene injerencia directa en la conformación, ejercicio y control del poder político. Esta concepción de la participación ciudadana proviene de una interpretación sistemática de la Carta (artículos 2°, 3° y 40) y permea el sistema de elección y representación<sup>272</sup>.

El eje axial de este principio es una conexión material, ideológica o programática entre el ciudadano y quién resulta elegido. En otras palabras, concretiza un acto de confianza en que los ideales y las promesas del agente político que aspira a ser elegido serán efectivamente observadas y cumplidas.

1. La garantía de los ciudadanos de fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse. Con fundamento en los artículos 40 y 107 de la Constitución, la Corte ha señalado que los ciudadanos tienen el derecho político de

fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, así como la libertad de afiliarse o retirarse de ellos. Con todo, ese derecho no es absoluto porque está limitado por la Constitución y la Ley<sup>273</sup>.

1. La disciplina partidista. La Corte ha reconocido que las organizaciones políticas contribuyen a consolidar y actualizar la democracia a través de la mediación entre los ciudadanos y el poder político<sup>274</sup>. Para este Tribunal, las actuaciones de las agrupaciones políticas permiten encauzar la voluntad del pueblo porque: (i) movilizan a los ciudadanos para integrarlos al proceso político y reducir el abstencionismo electoral; (ii) transforman las orientaciones, actitudes y demandas del pueblo, en programas permanentes o coyunturales de acción política. Aquellas son presentadas como alternativas para luego, ser incorporadas formalmente por las instancias públicas o para permitir la oposición; (iii) aportan a la formación de una cultura política y al ejercicio responsable del sufragio; (iv) ofrecen a los electores las listas de aspirantes a integrar y renovar los órganos estatales; y, (v) permiten a los electores que tienen la capacidad organizativa que realicen y materialicen los programas y propuestas presentadas en atención a sus resultados electorales. Por esa razón, uno de los propósitos fundamentales de las reformas políticas del 2003 y 2009 fue fortalecer a los partidos políticos para que aquellos actúen de forma unitaria y disciplinada. Es decir, actúen de conformidad con la disciplina partidista<sup>275</sup>.

Para la Corte, la disciplina partidista implica que, antes de adoptar sus decisiones o participar en las corporaciones en las que tengan presencia, las organizaciones políticas deben fijar sus acuerdos y posturas, a través de prácticas democráticas que cuenten con la participación de sus miembros y sean coherentes con los programas políticos. De esta manera, sus manifestaciones públicas estarán concentradas en las intervenciones de sus voceros quienes expresarán dichos acuerdos. Esta forma de participación es reconocida como un método eficiente para que los partidos políticos manifiestan sus decisiones políticas. Eso significa que “(...) una vez realizada la inscripción al partido o movimiento de acogida, el miembro de la corporación pública se somete a la disciplina de estas agremiaciones, a su régimen de bancadas, y a los deberes jurídicos que se derivan de la Constitución, la Ley y los estatutos internos de la organización política, entre ellos los referidos al régimen sancionatorio predicable de los actos de indisciplina frente a las decisiones de bancada que adopten los

partidos a través de sus mecanismos democráticos internos”<sup>276</sup>.

Bajo ese entendido, la disciplina partidista no es un simple presupuesto formal de toma de decisiones y de corrección de actuación. Este principio concreta el compromiso íntimo y de coherencia de la agrupación política con sus bases ideológicas y con la materialización de las mismas en los programas políticos que abanderará el grupo y que definen el camino de los candidatos propios y que apoyan en la carrera electoral.

## Las coaliciones políticas

1. La figura de las coaliciones políticas representa un instrumento de creación legal que permite materializar principios superiores y derechos y libertades políticas. Para GIL ROBLES Y PÉREZ SERRANO la coalición es “(...) la unión, a efectos electorales tan solo de varios partidos políticos o asociaciones políticas, cuya finalidad puede ser variada. En la mayoría de los casos suele concretarse en la presentación de candidaturas comunes.”<sup>277</sup> Por su parte, el Consejo Nacional Electoral, en la Resolución 6118 del 18 de octubre de 2019, indicó lo siguiente:

“Entendida así la coalición, es claro que esta tiene por objeto la unión de fuerzas políticas para potenciar el caudal electoral alrededor de una candidatura única en la que confluyen una identidad ideológica o programática. Sin embargo, la coalición no supone la creación de una nueva agrupación política, por lo que las colectividades que la integran conservan sus atributos e identidad política.

De igual manera, como quiera que se trata de una candidata inscrita por una coalición, es claro que ella no solo representa a las agrupaciones que la conforman, sino también, a los partidos y movimientos políticos que, aunque no participen en la coalición, decidan adherir o apoyar su candidatura.” (Énfasis agregado)

1. Si bien la Constitución tiene algunas referencias puntuales a las coaliciones políticas<sup>278</sup>, no desarrolló esta figura. Por tal razón, la Ley 1475 de 2011 reguló las coaliciones políticas. En particular, el artículo 29 de esa normativa establece que los partidos y movimientos

políticos con personería jurídica coaligados entre sí, podrán inscribir candidatos de coalición para cargos uninominales. Aquel aspirante, será el candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella. También, de aquellos que no participen en la coalición y decidan adherirse o apoyar al candidato de la coalición.

El párrafo primero de esa normativa, precisa que, antes de la inscripción del candidato, la coalición debe haber establecido lo siguiente: i) el mecanismo para la designación del candidato; ii) el programa que va a presentar el candidato a gobernador o alcalde; iii) el mecanismo mediante el cual se financiará la campaña; iv) la distribución de la reposición estatal de los gastos entre los distintos partidos que conforman la coalición; y, v) el método para conformar la terna en los casos en que hubiere lugar a reemplazar al elegido.

Por su parte, el párrafo 2º del mismo artículo 29, consagra que la suscripción del acuerdo de coalición tiene carácter vinculante y, en ese sentido, los integrantes de la misma no podrán inscribir, ni apoyar a candidato distinto al que fue designado por la coalición. La inobservancia de esta regla será causal de nulidad o de revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al designado en la coalición.

1. Las coaliciones políticas materializan principios constitucionales de suma importancia para el Estado de Derecho y la garantía de los derechos y libertades políticas. De tal forma, esta figura asociativa concreta los siguientes postulados superiores:

1. La eficacia del voto ciudadano: los electores tienen la opción de elegir un proyecto político colectivo construido a partir de la unión de fuerzas de distintos partidos y movimientos políticos. De esta manera, el candidato elegido si bien milita en un determinado grupo, representa ante el electorado a la coalición y a la ideología y al programa político estructurado por los miembros que se coaligan o adhieren para ganar las elecciones.

1. Democracia participativa y representativa: porque se trata de una nueva modalidad de

expresión de voluntades políticas. Al tiempo, que configura un escenario novedoso de representación política. Los miembros de la coalición política se unen en torno a un programa político construido sobre lo colectivo y acuerdan tener un candidato único que impulsarán en el certamen electoral. Aquel, simboliza una forma ampliada de representación política porque su designación en la coalición trasciende a su partido de origen y se extiende a los intereses políticos de todos quienes integran el grupo coaligado. De igual forma, se crea un vínculo de confianza ampliado entre el elector y el candidato de la coalición. En concreto, porque aquel simboliza un programa político colectivo que surge a partir del acuerdo de unión entre los grupos políticos.

1. La garantía de los ciudadanos de fundar organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse: en el sentido de que los partidos políticos tienen la libertad de coaligarse o no y de fijar el programa político colectivo que será representado por el candidato único de la coalición.

1. La disciplina partidista programática: conforma la coalición política, los miembros que la integran asumen una disciplina programática en torno a la coalición. De ahí que sus actuaciones deben guardar coherencia con el esfuerzo colectivo de unir ideologías y esfuerzos para ganar las elecciones. Por tal razón, la norma legal que regula esta figura prevé la existencia de un candidato único y la imposibilidad de apoyar aspirantes distintos durante la vigencia de la coalición política.

1. En suma, las características de las coaliciones políticas son las siguientes:

\* No tiene definición constitucional. Por tal razón, es una figura desarrollada legalmente.

\* Desarrolla principios constitucionales como la eficacia del voto, la democracia participativa y representativa, la garantía de los ciudadanos de fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos y la libertad de afiliarse a ellos o retirarse, la disciplina partidista programática.

\* La concurrencia de fuerzas en torno a un programa político común entre los partidos o movimientos políticos que la componen. Esta situación genera identidad ideológica y programática entre los miembros de la coalición o que se adhieran a ella posteriormente.

\* La voluntad común de aceptar que la representación de la unión de partidos o movimientos políticos, se hará en torno a un candidato que recibe el apoyo de todos los integrantes de la coalición.

\* La reciprocidad entre los partidos. Los partidos y movimientos políticos que configuran la coalición unen esfuerzos en torno a un programa político común y a la necesidad de una representatividad colectiva. Dicha situación desborda el interés del partido de origen del candidato que representa la coalición y trasciende hacia un interés colectivo. Por esa razón, buscan beneficiarse, en principio, en igualdad de condiciones, de los efectos y finalidades de la coalición.

\* Existe un candidato único de los partidos que los representa en el certamen y en los términos ideológicos y programáticos previamente acordados.

La prohibición de doble militancia

1. Como lo expuse previamente, la Constitución estableció que los ciudadanos tienen derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos. También, dispuso

la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse<sup>279</sup>. En igual sentido, precisó que en ningún caso, se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica<sup>280</sup>. En relación con las consultas populares, indicó que “(...) quién participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral. El resultado de las consultas será obligatorio.”<sup>281</sup>

Por su parte, el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011, consagró que: “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.” De igual forma, el artículo 275 de la Ley 1437 de 2011 estableció que serán nulos los actos de elección por voto popular de los candidatos que incurran en doble militancia política.

1. Es claro entonces que el texto superior consagró la prohibición de la doble militancia y el Legislador estatutario la desarrolló. Este Tribunal ha indicado que la inclusión de dicha disposición en la Carta se debió al interés de controlar la debilidad de los partidos y movimientos, el carácter personalista del vínculo entre el electorado y los candidatos y, la práctica común del permanente transfuguismo político. Aquel, estaba motivado por la obtención de avales para la elección correspondiente<sup>282</sup>. Para la Corte, tal situación afectaba en grado sumo la representatividad democrática del elegido. En concreto, aquel “(...) no estaba atado por la consonancia entre un programa de acción política y la voluntad del elector de apoyarlo, sino por el favor clientelista, exceptuado por fenómenos de voto de opinión y vínculo partidista tradicional, que en todo caso eran marginales.”<sup>283</sup>

Por tal razón, era evidente la necesidad de “(...) vincular los intereses y preferencias del electorado, plasmados en el programa de acción política, con la actividad de los candidatos elegidos.”<sup>284</sup> Esta Corporación ha indicado que la doble militancia es “(...) un instrumento indispensable de garantía de la representatividad democrática de los elegidos, a partir de la vocación de permanencia con determinada colectividad política y, por ende, con un

programa de acción política también definido. (...) Esto lleva a que se refuerce la vigencia del programa de acción antes citado, como también a racionalizar la actividad legislativa, al hacerse definidas y estables las diferentes opciones ideológicas presentes en la deliberación.”<sup>285</sup> (Énfasis agregado)

Por tal razón, la prohibición de doble militancia tiene como destinatarios a ciudadanos que son “(...) miembros de las Corporaciones Públicas o quienes son titulares de un cargo de elección popular, por cuanto, si bien se trata igualmente de ciudadanos que pertenecen a un determinado partido o movimiento político, están llamados a representar y a defender, organizados como bancada, una determinada ideología y un programa político en el seno de un órgano colegiado o desde el Gobierno nacional, departamental o municipal, según sea el caso.”<sup>286</sup>

Esta figura constitucional es mucho más severa por dos razones: i) busca evitar la pertenencia simultánea del elegido a dos partidos o movimientos políticos, esto es a dos programas ideológicos diferentes; y, ii) la interdicción pretende que el representante no ejerza activismo en defensa de los programas, idearios o ideologías de dos organizaciones políticas al mismo tiempo<sup>287</sup>. No olvidemos que las reformas constitucionales de los años 2003 y 2009 buscaron fortalecer los partidos políticos, desde su fundamento ideológico y de programa político. Este Tribunal identificó un fenómeno perverso y constante en los partidos políticos latinoamericanos denominado “electoral volatility”. Aquel “(...) denota en el elegido una falta de firmeza ideológica, debilidad de convicciones, exceso de pragmatismo y anteposición de intereses personales y egoístas sobre aquellos programas e ideario del partido político que lo llevó a ocupar un cargo de representación popular, y por supuesto, un fraude a los electores”<sup>288</sup>.

En esa misma línea, la Sentencia C-490 de 2011<sup>289</sup> reiteró que aplicar la tesis restrictiva para efectos de interpretar la doble militancia podría defraudar el principio democrático. En concreto, indicó que:

“En esta sentencia se ha señalado insistentemente que el cambio cualitativo en materia del régimen constitucional de las agrupaciones políticas consiste en aumentar la intensidad de la regulación estatal, en aras de lograr la fortaleza institucional y representativa de las mismas. Llevada esta premisa al caso analizado, la Corte encuentra que aceptar la tesis restrictiva,

según la cual la prohibición de doble militancia solo se predica de los ciudadanos adscritos a partidos y movimientos con personería jurídica, tendría graves consecuencias para la preservación de la disciplina y coherencia ideológica de esas agrupaciones, previstas por la Constitución. En efecto, esta comprensión del Texto Superior llevaría a la posibilidad de defraudar el principio democrático representativo, bajo el simple expediente de no tener personería jurídica. En otras palabras, la comprensión en comento configuraría un estímulo perverso para quienes quisiesen vulnerar la prohibición de doble militancia, consistente en permitirles desligarse de la disciplina y coherencias mencionadas, por el hecho de pertenecer a determinada categoría de agrupación política que, se insiste, está constitucionalmente habilitada para presentar candidatos y, en consecuencia, está sometida al principio democrático representativo.”

1. De acuerdo con lo expuesto, la doble militancia es una limitación, de naturaleza constitucional, al derecho político de los ciudadanos a formar libremente parte de partidos, movimientos y agrupaciones políticas. Por tal razón, dicha libertad debe armonizarse con el principio democrático representativo. Aquel, “(...) 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”<sup>290</sup>. De igual manera, la restricción busca hacer efectiva la democracia representativa mediante la disciplina de partidos<sup>291</sup>.

1. La Sentencia C-334 de 2014<sup>292</sup>, reiteró en extenso las consideraciones de las Sentencias C-342 de 2006<sup>293</sup>, C-303 de 2010<sup>294</sup> y C-490 de 2011<sup>295</sup>. Con fundamento en ese precedente, la Sala Plena expresó las reglas constitucionales y estatutarias para determinar la configuración de la doble militancia. En concreto, señaló que: (i) el criterio objetivo para establecer la militancia en un partido o movimiento político es la inscripción del ciudadano en el mismo; (ii) las consecuencias jurídicas de incurrir en doble militancia son estrictas para los directivos de las organizaciones políticas y para los candidatos y sujetos elegidos para ocupar cargos en corporaciones de elección popular; (iii) tanto los directivos como los candidatos electos deben pertenecer a la organización política que los avaló mientras ocupen el cargo u

ostenten la investidura; (iv) en caso de querer participar de las siguientes elecciones, por otra agrupación política deben renunciar a su cargo al menos 12 meses antes del primer día de las inscripciones al proceso electoral, de su postulación como directivos de otra organización, o de aceptar su designación como tales.

Ahora bien, (v) el incumplimiento de las reglas descritas genera doble militancia y será sancionado: (a) de conformidad con las reglas de la organización política; (b) la revocatoria de su inscripción como candidato; o (c) con la posible anulación de su elección, según corresponda. Con todo, esas reglas no serán aplicables a los miembros de organizaciones políticas disueltas por sus miembros o que pierdan su personería jurídica por razones distintas a las previstas en la Ley 1475 de 2011<sup>296</sup>.

1. En suma, la prohibición de doble militancia para la pertenencia en partidos políticos tiene origen constitucional, está relacionada con la protección de la democracia representativa y ha sido desarrollada tanto por el Constituyente como por el Legislador Estatutario. Es una prohibición que busca mantener la lealtad del candidato con el programa político y la voluntad electoral que permitió su elección. En su interpretación, la Corte ha implementado una interpretación amplia y rígida. Lo anterior, porque fue establecida por el Constituyente con la finalidad de salvaguardar el principio democrático representativo.

Interpretación de la doble militancia en coaliciones políticas. Aplicación de la prohibición con base en principios constitucionales

1. En términos generales, el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo estableció varias reglas jurisprudenciales sobre la configuración de la doble militancia. Aquellas fueron recopiladas en la Sentencia del 21 de octubre de 2021 de la siguiente manera<sup>297</sup>:

15.1. Elemento subjetivo. La persona que incurra en la conducta debe: (i) detentar cargos de dirección, gobierno, administración o control en los partidos y movimientos políticos; o, (ii) aspirar o ejercer un cargo en corporaciones de elección popular como miembro de alguna organización política.

15.2. Elemento objetivo. La conducta prohibida consiste en apoyar a candidatos inscritos por agrupaciones políticas distintas de aquella a la que pertenece el ciudadano. Según la jurisprudencia, el apoyo a un aspirante corresponde a la ejecución de actos positivos y concretos que demuestren el favorecimiento al aspirante de otra organización política<sup>298</sup>. Aquello, mediante “(...) 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”<sup>299</sup>.

15.3. Elemento Temporal. Para el Consejo de Estado, el efecto útil de la norma implica que la conducta debe cometerse en el marco de la campaña electoral. Es decir, desde la inscripción del candidato hasta su elección<sup>300</sup>.

15.4. Elemento modal de la conducta. En el criterio de esta Corporación la modalidad de apoyo, en principio, exige que el partido o movimiento político que avaló la postulación del acusado haya inscrito una candidatura propia al cargo de elección popular correspondiente. Sin embargo, esta modalidad de la conducta también se configura cuando el ciudadano acusado de doble militancia desconoce “(...) los apoyos expresos dados por un partido o un movimiento político a una causa proselitista distinta de la suya –aunque no exista registro de una aspiración particular”. De manera que esas actuaciones también pueden conllevar a la configuración de la causal contemplada en el artículo 2.2 de la Ley 1475 de 2011<sup>301</sup>. En los términos del Alto Tribunal: “Entonces, 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 a 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, sin que sus intereses puedan anteponerse a aquellos de la colectividad”<sup>302</sup>.

15.5. Elemento territorial. La actuación puede configurarse respecto de aspirantes de una misma circunscripción, como en el caso de los concejales y alcaldes, o de distintas circunscripciones<sup>303</sup>.

1. Sobre la aplicación particular de la prohibición de doble militancia a las coaliciones políticas, el Consejo de Estado acudió a una interpretación amplia que traslapó las dinámicas

constitucionales a una figura de creación legal. Aquella aproximación está contenida en la Sentencia del 3 de diciembre de 2020, analizada en esta oportunidad. La postura mayoritaria la avaló porque, equivocadamente, consideró que garantiza el texto superior relacionado con la aplicación de la doble militancia y, en particular, la interpretación amplia de dicha restricción contenida en la sentencia C-490 de 2011. En concreto, esa Corporación expresó lo siguiente:

“En cuanto a las coaliciones y la doble militancia, esta Corporación explicó: “(...) En tales condiciones, si bien es cierto, el candidato a un cargo de elección popular está sujeto a apoyar a los demás aspirantes que inscriba la agrupación política a la cual pertenece, en el evento de las coaliciones, cuando el partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos al cual pertenece una persona no inscriba candidatos para un cargo específico, éste podría apoyar entonces, a los candidatos de los demás integrantes de la coalición o de los partidos y movimientos políticos que aunque no hagan parte de la coalición, se adhieran o apoyen a su candidato. Es decir, conforme el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011 el candidato inscrito por una coalición, lo es, en primer lugar, de la agrupación política en la que milita, pero también de los demás miembros de la coalición e incluso de los partidos y movimientos políticos que se adhieran o apoyen su candidatura.”

1. Me aporté de dicha postura por las siguientes razones: i) la Constitución no reguló la forma como opera la figura de las coaliciones políticas. Por tal razón, su origen y su desarrollo es de naturaleza legal; ii) la prohibición de doble militancia fue regulada en extenso por la Carta. Sin embargo, ninguna de las circunstancias allí previstas consideró a las coaliciones políticas como destinatarias de la prohibición en los mismos términos que se regula para los partidos políticos; y, iii) la restricción de la doble militancia es aplicable a las coaliciones políticas por ministerio de la ley. En otras palabras, se trata de una prohibición legal de doble militancia de apoyo en materia de coaliciones política, que necesariamente debe ser leída de acuerdo con su lógica interna. Si las coaliciones tienen vocación transitoria (se unen fuerzas para una elección) no puede aplicarse de la misma forma la regla prevista para partidos políticos que tienen vocación de permanencia institucional, pues su interés desborda el interés coyuntural de una elección.

1. Como lo expuse previamente, la Carta no reguló en extenso la figura de las coaliciones políticas. Si bien, algunos Actos Legislativos la mencionaron, no la desarrollaron, ni mucho menos, definieron su alcance. De ahí, que su origen e implementación sea de naturaleza legal y su interpretación jurisprudencial debe corresponder a la lógica de las mismas. En ese mismo sentido, también expuse que la figura de la doble militancia tiene un innegable origen constitucional. Su regulación por parte del Constituyente fue detallado y amplio. Sin embargo, la revisión de las cláusulas superiores sobre la materia dan cuenta que no contemplaron la aplicación de dicha figura a las coaliciones políticas o que, por lo menos, no podía ser leída con la misma rigidez que se reguló para la afiliación e inscripción por partidos políticos.

1. Bajo esa comprensión, existe una premisa clara y es que la restricción de la doble militancia es aplicable a las coaliciones políticas por ministerio de la ley. Por tal razón, el análisis de la prohibición constitucional de la doble militancia debe tener en cuenta las particularidades de este modelo de asociación política y que tiene origen y diseño legal. Por esa razón, la interpretación de la mencionada restricción debe comprender la unión y la representatividad en torno a un programa político común y hacerse con base en los postulados superiores que desarrolla la figura de la coalición política. De esta manera, no puede comprender el mismo nivel de severidad de su aplicación derivada de los estrictos términos y circunstancias específicas reguladas por el Constituyente. La regla legal debe ser leída de conformidad con la Constitución.

1. En tal escenario, considero que la rigidez de la prohibición legal de doble militancia de apoyo, cuando se trata de coaliciones de partidos o movimientos políticos, no es el mismo que aquel derivado de los contenidos directos de la Carta. Bajo ese entendido, cuando se trata de interpretar la ley frente a la Constitución es fundamental tener en cuenta todos los principios constitucionales que se imponen frente al de la ley. Una situación distinta se presenta cuando se trata de ponderar reglas y principios constitucionales de la misma jerarquía normativa.

Dicha situación implica que la verificación de la prohibición legal debía considerar que las coaliciones tienen protección constitucional porque su objetivo es unir coyunturalmente ideologías y partidos políticos de distintos orígenes y posturas para lograr llegar al poder. En tal circunstancia, su ámbito de ejercicio es temporal y desborda el interés del partido de origen y se convierte en un interés colectivo garantizada por la Carta. La coalición agrupa distintos partidos o grupos de ciudadanos que exige ampliar el sentido de apoyo partidista y el entendimiento de la función constitucional de la doble militancia. Era claro que, en una coalición, no es posible entender que un ciudadano pertenece a dos partidos, como define la Carta el concepto de doble militancia. Tampoco puede desconocerse que aquel es el candidato único de la coalición política y representa un ideario y un programa político común para las elecciones en las que se coaligaron.

1. Ahora, cuando el intérprete se acerca a coaliciones que se conforman coyunturalmente con intereses contrapuestos, como la que sucedía en el caso objeto de estudio, en el que la coalición para la alcaldía estaba conformada por partidos políticos que se unieron con el partido de origen del candidato y no para otra elección, debía concluirse que la prohibición legal no podía contradecir los principios constitucionales de libre escogencia de candidatos, de la autonomía de los partidos políticos, de la plena observancia de los derechos políticos y la actuación de los partidos y movimientos políticos. En concreto, era importante considerar los postulados de: i) la eficacia del voto ciudadano; ii) el principio de democracia participativa; iii) el derecho a elegir y ser elegido; iv) la garantía de los ciudadanos de fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse; y, v) la disciplina partidista programática. Bajo ese entendido, la aplicación de la doble militancia a candidatos que representan una coalición no puede configurar un límite injustificado, irrazonable y desproporcionado para quien resulta elegido. En otras palabras, no puede implicar un sacrificio infundado del derecho a elegir y ser elegido y de acceso a la función pública, al punto de vaciar de contenido dicha garantía.

1. Bajo ese entendido, la postura mayoritaria estuvo fundada únicamente en el traslape de la prohibición de doble militancia a partir de los supuestos generales constitucionales de

aplicación a un escenario que no estaba regulado por el Constituyente y que tiene origen y desarrollo legal. Por tal razón, no tuvo en cuenta los principios superiores mencionados y desarrollados previamente que permiten aproximarse a una hermenéutica acorde al texto superior.

El fundamento de las coaliciones partidistas por apoyo es la unión programática de los partidos políticos

1. Aunado a lo anterior, considero que las coaliciones políticas se sustentan en la unión programática de quienes las integran. Esta característica se acentúa más en el caso de las elecciones de alcaldes y gobernadores porque el voto programático es una de las principales características de dicho certamen (artículo 259 superior). La Sentencia C-179 de 2002304 reiteró que existe un nexo inescindible entre las nociones de soberanía popular, mandato imperativo, voto programático y la revocatoria del mandato. En concreto, insistió en que:

“El voto programático es una expresión de la soberanía popular y la democracia participativa que estrecha la relación entre los elegidos (alcaldes y gobernadores) y los ciudadanos electores. Al consagrar que el elector impone al elegido por mandato un programa, el voto programático posibilita un control más efectivo de los primeros sobre estos últimos. La posibilidad de la revocatoria del mandato es entonces la consecuencia de esa nueva relación consagrada por la Constitución de 1991.

(...)

De la concordancia de los artículos 259 y 103 de la Constitución, precitados, se desprende que en el marco de la democracia participativa, que hunde sus raíces en los campos de la soberanía popular, el voto programático garantiza la posibilidad de la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores en particular si éstos incumplen con su programa.

“Esta revocatoria del mandato es la consecuencia lógica del derecho de participación del ciudadano en el ejercicio del poder, como lo dispone el artículo 40 superior. En otras palabras, en el nuevo esquema filosófico de la Carta el ciudadano ya no se limita a votar para la escogencia del gobernante y luego desaparece durante todo el período que media entre

dos elecciones – como en la democracia representativa -, sino que durante todo el tiempo el ciudadano conserva sus derechos políticos para controlar al elegido – propio de la democracia participativa -. El ciudadano no se desentiende de su elección.” 305

Luego, indicó que:

“Con este instrumento se pretende fomentar una mayor responsabilidad de los elegidos para con sus electores, promover un mayor acercamiento de los ciudadanos con sus representantes y estimular a los electores para que mantengan un interés permanente en la gestión que adelanten sus elegidos.

“La revocatoria del mandato parte del supuesto de una relación directa (mandante – mandatario) entre electores y elegido (...) Se trata, entonces, de un juicio de naturaleza política que llevan a cabo los electores que pretenden la revocatoria, mas no de uno de carácter judicial, como sucede en el caso de la pérdida de la investidura.”306

1. En suma, el voto programático encarna un compromiso ineludible entre los partidos políticos, el candidato que resulta electo y los ciudadanos. No es simplemente el sustento de un juicio político como es la revocatoria del mandato. Se trata de la manifestación inequívoca de la coherencia axiológica de las actuaciones de los partidos políticos y de los candidatos que los representan ante los electores. En otras palabras, es la materialización de las promesas políticas presentadas durante el certamen electoral.

1. Bajo ese entendido, la coalición de partidos y movimientos políticos para respaldar candidatos a una alcaldía está determinada por un programa político construido desde lo colectivo, producto de la unión de fuerzas políticas y que trasciende a cada uno de los partidos y movimientos que integran la coalición. Conforme a lo expuesto, si bien el candidato que recibe los apoyos puede militar en uno de los partidos políticos, representa la convergencia de fuerzas en torno a un programa político que los identifica y los une de manera temporal en un proyecto electoral común.

En tal escenario, la coalición crea un vínculo de identidad entre los partidos coaligados, el candidato y los electores, pues cobija a todos los integrantes y a quienes se adhieran a la

coalición, durante las elecciones en las que se unieron. De ahí que lo que ocurre es la ampliación de la representación del candidato. En otras palabras, el candidato milita en un solo partido político, pero representa a los miembros de la coalición porque unen sus fuerzas en torno a un ideal político común con el que se identifican.

En efecto, el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011 establece lo siguiente:

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

1. De esta manera, el candidato puede apoyar a los candidatos que integran esa coalición y que aspiran a cargos de elección popular en el mismo momento electoral en que se produce la coalición. Los candidatos de coaliciones representan intereses comunes coyunturales, más no se afilian o integran los partidos que convergen en dicho programa.

En el caso concreto, si bien había indicios sobre la militancia del actor en el Partido Alianza Verde, aquel no incurrió en doble militancia

1. La postura mayoritaria consideró que la sentencia acusada no incurrió en ninguno de los defectos alegados. Lo anterior, porque estaba probado que incurrió en doble militancia porque: i) militaba en el partido Alianza Verde; y, ii) apoyó a un candidato de un partido político que, si bien hizo parte de la coalición política, no fue el que apoyó el grupo político del cual hacía parte. En concreto, la Alianza Verde no tuvo candidato propio, pero apoyó al aspirante del partido Polo Democrático y otros que no hicieron parte de la coalición representada por el actor.

1. Me aparté de la mayoría porque sostengo que el actor no incurrió en doble militancia y el fallo acusado desconoció la Constitución. En especial, los principios de eficacia del voto, democracia representativa, los derechos a elegir y ser elegido, a formar partidos políticos y el postulado de la disciplina partidista programática. En efecto, en el expediente obraba prueba de la renuncia del actor al partido Alianza Verde. Sin embargo, indiciariamente si era posible determinar su militancia en ese partido porque: i) recibió el aval del mismo partido; y, ii) en la inscripción, aceptó dicha condición. No obstante, no incurrió en doble militancia porque apoyó a una candidata a la gobernación que hacía parte de un partido político que conformó la coalición que permitió su elección como alcalde y, en consecuencia, compartía su programa político. En este sentido, la actuación del peticionario garantizó que los apoyos se hicieran a los candidatos de los partidos y movimientos políticos que integraron la coalición y que unieron sus fuerzas en torno a un programa político.

En efecto, el actor no incurrió en doble militancia porque la candidata a la Gobernación de Santander que supuestamente apoyó militaba en el partido de la U y fue coavalada por el partido Cambio Radical. Esos partidos políticos hicieron parte de la coalición política que avaló su candidatura a la alcaldía de Girón. Bajo ese entendido, contrario a lo expresado por el Consejo de Estado y la postura mayoritaria, el actor no defraudó la confianza de sus electores ni del partido en el que milita. Por el contrario, mantuvo la coherencia ideológica del programa político común que representaba en el marco de la coalición política que apoyaba su candidatura. También, respetó la conexión ineludible con los ciudadanos, configurada a partir de la eficacia de su voto programático que orienta la elección de alcalde en la que participó. En este punto, operó una forma de representación ampliada que trascendió los intereses del partido en el que militaba el aspirante y se extendió a los ideales contruidos desde lo colectivo por parte de los integrantes de la coalición.

Adicionalmente, el partido en el que militaba el actor no inscribió candidato propio y apoyó un aspirante que no guardaba identidad con su programa de gobierno, tal y como lo estableció la mayoría de la Sala. De esta manera, exigirle al actor que apoyara una candidatura que se aparta de su programa de gobierno resultaba una carga, a todas luces, desproporcionada e irrazonable que desconoce sus derechos fundamentales a elegir y ser elegido. Además, atenta contra los siguientes principios: i) eficacia del voto: porque los electores eligieron al candidato de la coalición política y no del partido Alianza Verde. Aquel, representaba de manera ampliada un programa político colectivo y distintas fuerzas políticas

que unieron sus intereses para llegar a la alcaldía. En otras palabras, la elección del candidato acaeció porque la representación de sus idearios políticos trascendió su partido de origen y se extendieron a la ideología surgida por el acuerdo político de los partidos que lo apoyaron. En este punto, la confianza programática de los electores se consolidó con base en las particularidades derivadas de la coalición política que impulso al aspirante a ganar las elecciones a la alcaldía de Girón; ii) democracia participativa y representativa: en el sentido de que la mayoría desconoció nuevos mecanismos y escenarios democráticos con formas de participación y representación política, que si bien son de origen legal, tienen protección constitucional.

En tal sentido, insisto en que existía una forma ampliada de representación que incluía el respeto por la identidad ideológica y programática en torno al ideal común que dio lugar a la conformación de la coalición política para ganar la alcaldía de Girón; iii) la libertad de fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos y la libertad de afiliarse a ellos: bajo la perspectiva de que el actor y los partidos políticos que conformaron la coalición para la alcaldía de Girón determinaron autónomamente el programa político común y las condiciones en que sería ejercida la representación del mismo por parte del aspirante. En este punto, cada integrante aportó su fuerza política y esperaba la debida representación programática. Finalmente, iv) la disciplina partidista. Materializada en la lealtad programática del actor, no solo con su partido de origen (Alianza Verde) sino con los demás integrantes de la coalición.

1. En suma, me aparté de la decisión mayoritaria de confirmar las decisiones de instancia que negaron el amparo de la referencia. Consideré que la providencia judicial acusada incurrió en defecto por violación directa de la Constitución. En este caso, no compartí la interpretación realizada a la prohibición legal de la doble militancia de apoyo en caso de coaliciones, por las siguientes razones: i) la hermenéutica de la doble militancia de apoyo debió tener en cuenta principios constitucionales de importante peso respecto de una regla legal que los podía poner en riesgo y desconoció la propia lógica de las coaliciones políticas; ii) el fundamento de las coaliciones de apoyo es la confluencia programática de los partidos y movimientos políticos; y, iii) en el caso concreto, si bien existían fuertes indicios de la militancia del actor al Partido Alianza Verde, no incurrió en la prohibición de doble militancia

porque apoyó al candidato de un partido político que hizo parte de la coalición que permitió su elección como alcalde.

La figura de la prohibición de doble militancia por apoyo es de creación legal, pero debe interpretarse de conformidad con los principios constitucionales que la sustentan. Al respecto consideré que la rigidez de la prohibición legal de doble militancia de apoyo, cuando se trata de coaliciones de partidos o movimientos políticos, no es el mismo que aquel derivado de los contenidos directos de la Carta. Sin duda, cuando se trata de interpretar la ley frente a la Constitución es fundamental tener en cuenta todos los principios constitucionales que se imponen frente a la ley y la lógica misma que caracteriza las coaliciones. Una situación distinta de cuando se trata de ponderar reglas y principios constitucionales de la misma jerarquía normativa en la que regulan la figura de la doble militancia por afiliación a partidos. En tal sentido, la verificación de la prohibición legal debía considerar que las coaliciones están protegidas por la Constitución con la finalidad de unir temporalmente ideologías y partidos políticos de distintos orígenes y posturas para lograr llegar al poder, de ahí que su ámbito de ejercicio desborda el interés del partido de origen y se convierte en un interés colectivo garantizado por la Carta, el cual finaliza con la terminación del período en el que fue elegido el candidato de coalición o cuando el proyecto programático no gozó del respaldo democrático mayoritario. Dicha situación exige ampliar el sentido de apoyo partidista y el entendimiento de la restricción superior. Era claro que, en una coalición, no es posible entender que un ciudadano pertenece a dos partidos, como define la Carta el concepto de doble militancia. Sin embargo, aquel representa coyunturalmente la ideología y el programa político común de los partidos que integran la coalición.

Ahora, cuando el intérprete se acerca a coaliciones que se conforman coyunturalmente con intereses contrapuestos, como la que sucedía en el caso objeto de estudio en el que la coalición para la alcaldía estaba conformada por partidos políticos que se unieron con el partido de origen del candidato para la elección de alcalde de Girón y no para otra, debía concluirse que la prohibición legal no podía contradecir los principios constitucionales de libre escogencia de candidatos, de autonomía de los partidos políticos, de la plena observancia de los derechos políticos y la actuación de los partidos y movimientos políticos. En concreto, era importante considerar los postulados de: i) la eficacia del voto ciudadano; ii) el principio de democracia participativa; iii) el derecho a elegir y ser elegido; iv) la garantía de los ciudadanos de fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos y la libertad

de afiliarse a ellos o de retirarse; y, v) la disciplina partidista programática. Bajo ese entendido, la aplicación de la doble militancia a candidatos que representan una coalición no puede configurar un límite injustificado, irrazonable y desproporcionado para quien resulta elegido. En otras palabras, no puede implicar un sacrificio infundado del derecho a elegir y ser elegido y de acceso a la función pública, al punto de vaciar de contenido dicha garantía, pues no podía exigirle al candidato a la Alcaldía de Girón apoyar a un candidato a la Gobernación de Santander que se había coaligado con partidos políticos que le hacían oposición en su aspiración política.

El fundamento de las coaliciones partidistas por apoyo es la unión programática de los partidos políticos. Esta característica se acentúa más en el caso de las elecciones de alcaldes y gobernadores porque el voto programático es una de las principales características de dicho certamen (artículo 259 superior). Bajo ese entendido, demostré que la coalición de partidos y movimientos políticos para respaldar candidatos a una alcaldía está determinada por un programa político construido desde lo colectivo, producto de la unión de fuerzas políticas y que trasciende a cada uno de los partidos y movimientos que integran la coalición. Conforme a lo expuesto, si bien el candidato que recibe los apoyos puede militar en uno de los partidos políticos, representa la convergencia de fuerzas en torno a un programa político que los identifica y los une en un proyecto electoral común. De esta manera, el aspirante puede apoyar a los candidatos que integran esa coalición y que quieren acceder a cargos de elección popular en el mismo momento electoral de coalición. Los candidatos de coaliciones representan intereses comunes, más no se afilian o integran los partidos que convergen en dicho programa.

En el caso concreto, si bien había indicios sobre la militancia del actor en el Partido Alianza Verde, no incurrió en doble militancia. En efecto, en el expediente obraba prueba de la renuncia del actor al partido Alianza Verde. Sin embargo, indiciariamente si era posible determinar su militancia en ese partido porque: i) recibió el aval del mismo partido; y, ii) en la inscripción, aceptó dicha condición. No obstante, no incurrió en doble militancia porque: a) apoyó a un candidato a la gobernación que hacía parte de un partido político que conformó la coalición que permitió su elección como alcalde y, en consecuencia, compartía su programa de gobierno; y, b) su partido no tenía candidato propio y apoyó un aspirante que no guardaba identidad con su programa de gobierno, tal y como lo estableció la mayoría de la Sala.

Acredité que exigirle al actor que apoyara una candidatura que se aparta de su programa de gobierno resultaba una carga, a todas luces, desproporcionada e irrazonable. Aquella, desconoce sus derechos fundamentales a elegir y ser elegido y, además, atenta contra los principios constitucionales de eficacia del voto, democracia participativa y representativa, la garantía de los ciudadanos a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse y la disciplina partidista, en términos de lealtad programática.

De esta manera, dejo expresas mis razones para salvar el voto a la Sentencia SU-213 de 2022, proferido por la Sala Plena de la Corte Constitucional.

Fecha ut supra,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

SALVAMENTO DE VOTO CONJUNTO DE LOS MAGISTRADOS ALEJANDRO LINARES CANTILLO Y

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

A LA SENTENCIA SU213/22

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Debió concederse el amparo por defecto fáctico y violación directa de la Constitución respecto de la tarifa legal para probar la prohibición de doble militancia en la modalidad de apoyo (Salvamento de voto)

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-No hay línea jurisprudencial del Consejo de Estado frente a la interpretación de la regla sobre prohibición de la doble militancia de los candidatos únicos de una coalición (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente T-8.521.438. Acción de tutela instaurada por Carlos Román Ochoa contra la Sección Quinta del Consejo de Estado.

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de esta corporación, nos permitimos salvar nuestro voto frente a la sentencia SU-213 de 2022, en la medida que consideramos que (i) la sentencia del 3 de diciembre de 2020 de la Sección Quinta del Consejo de Estado incurrió en

un defecto fáctico y en una violación directa a la Constitución, al no tener en cuenta la tarifa legal –de carácter estatutario– establecida para probar la militancia o pertenencia a un partido o movimiento político<sup>307</sup> y desconocer los criterios de interpretación restrictiva de las normas que limitan derechos fundamentales. De igual forma, (ii) consideramos que se desconocieron elementos esenciales de la confianza legítima y la buena fe, al extender la prohibición de la doble militancia en la modalidad de apoyo a candidatos únicos de coalición, sin observar en detalle la jurisprudencia anunciada proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en relación con la prohibición de la doble militancia en candidatos únicos de coalición.

1. La sentencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado incurre en un defecto fáctico y en violación directa a la Constitución Política por no tener en cuenta la tarifa legal para probar la militancia o pertenencia a un partido o movimiento político y desconocer los criterios de interpretación restrictiva de las normas que limitan derechos fundamentales en relación con la prohibición de doble militancia, respectivamente. Consideramos que en el análisis del caso concreto, hubiese sido apropiado que la militancia o pertenencia del accionante al Partido Alianza Verde fuera demostrada, conforme a lo dispuesto en artículo 2° de la Ley Estatutaria 1475 de 2011. El mencionado artículo establece que “[l]a 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”. Esta disposición debió ser interpretada en conjunto con los artículos 3 y 4 de la misma ley, en cuanto regula el Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos que corresponde llevar al Consejo Nacional Electoral y establece que los estatutos de los partidos y movimientos políticos deben regular el régimen de pertenencia en el que se señalen reglas de afiliación y retiro del partido o movimiento, respectivamente.

1. La Corte, de forma reiterada, ha señalado que se desconoce la Carta Fundamental cuando, en aplicación de normas constitucionales, la autoridad judicial desconoce el sentido y alcance que el propio constituyente les ha dado y, así también sucede, cuando se trata de normas

que limitan derechos fundamentales, pues, el desconocimiento de la Constitución surge de una aplicación que ignore los criterios de interpretación restrictiva de tal tipo de normas<sup>308</sup>.

1. De conformidad con lo anterior, consideramos que la sentencia de la cual nos apartamos no valoró de forma adecuada la renuncia expresa que el accionante realizó al Partido Alianza Verde y la aceptación de la misma por parte de la mencionada colectividad. Además, tampoco examinó si este se encontraba en el Registro Único del Consejo Nacional Electoral y si su conducta era contraria al régimen de pertenencia según los estatutos del mencionado partido político.

1. Asimismo, interpretó de forma extensiva la regla de pertenencia o militancia a un partido o movimiento político, al entender que esta se prueba con el formulario de inscripción de la candidatura, partiendo, sin fundamento, del supuesto de que los partidos o movimientos políticos sólo pueden inscribir como candidatos a sus militantes, lo cual no ocurre, por ejemplo, cuando se trata de inscripción de candidatos a través de coaliciones políticas.

1. Por lo anterior, ante la existencia de dudas de la militancia o pertenencia a un partido o movimiento político de un ciudadano, corresponde a las autoridades respetar la tarifa legal establecida. En tal sentido, consideramos que en el análisis del caso concreto lo apropiado hubiese sido que la militancia o pertenencia del accionante al Partido Alianza Verde fuera demostrada en los previstos términos del artículo 2º de la Ley Estatutaria 1475 de 2011.

1. La prohibición de la doble militancia en candidatos únicos de coalición debía ser aplicada con efectos hacia el futuro, ponderando los principios de confianza legítima y buena fe. De la lectura de los artículos 107 de la Constitución, los artículos 2 y 29 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 y la jurisprudencia constitucional en la materia –en especial, lo dispuesto en la sentencia C-490 de 2011– consideramos que se puede inferir que los supuestos relacionados

con la prohibición de la doble militancia se refieren a que (i) ningún ciudadano podrá pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político; y (ii) los candidatos a cargos de elección popular no podrán apoyar a candidatos inscritos por partidos o movimientos políticos diferentes a los que se encuentren afiliados. Estas causales expresas y taxativas señaladas en la Constitución y la ley deben ser interpretadas de manera restrictiva, al suponer una limitación al ejercicio de los derechos políticos.

1. En el año 2021, el Consejo de Estado, en una interpretación sistemática de las precitadas disposiciones, se refirió a la regla relacionada con la prohibición de la doble militancia de los candidatos únicos de coalición y determinó que estos podían incurrir en la mencionada prohibición pues, en su intención de manifestar apoyo a otros candidatos, (i) lo debían hacer en primer lugar, en favor de los candidatos que pertenecen a la colectividad en la que se encuentran afiliados, y (ii) en caso de que su partido para un cargo específico no haya inscrito o respaldado a algún aspirante, lo pueden hacer en favor de los candidatos que hacen parte de la coalición o de los que militan en las colectividades que adhirieron o apoyaron su campaña (la del candidato de coalición); (iii) sin establecer entre unos u otros algún grado de preferencia, y (iv) siempre y cuando haya sido dejado en libertad de brindar ese apoyo por parte de la colectividad de origen<sup>309</sup>.

1. En tal sentido, la interpretación de la Sección Quinta del Consejo de Estado sobre la prohibición de la doble militancia en la modalidad de apoyo, dirigida a los candidatos únicos de coaliciones, tiene en cuenta las particularidades de la suscripción de acuerdos de coalición entre colectividades políticas<sup>310</sup> y, permite al candidato único de una coalición realizar un supuesto específico –prohibido en la ley–, según el cual, podría apoyar públicamente y en representación de su partido o movimiento de origen –y de las demás colectividades coaligados y/o adheridas<sup>311</sup>– a un candidato ajeno a su partido de filiación, sin incurrir en doble militancia.

1. Sumado a lo anterior, consideramos que la línea jurisprudencial de la Sección Quinta del

Consejo de Estado no ha sido sostenida, uniforme y pacífica frente a la interpretación de la regla sobre la prohibición de la doble militancia de los candidatos únicos de una coalición. Esta se aplicó por primera vez en la sentencia del 24 de septiembre de 2020, la cual estableció que “(...) no se incurr[ía] en doble militancia al apoyar a candidatos de partidos que adhirieron su aspiración, en el evento en que su propio partido, no tenga candidatos inscritos para un determinado cargo”<sup>312</sup>, respecto del caso concreto de un gobernador inscrito por una coalición que apoyó a un candidato a una Alcaldía, quien no pertenecía al partido ni coalición del primero sino que se había adherido a esta última, sin que la Sección Quinta del Consejo de Estado realizará consideraciones respecto del permiso que debía darle el partido de origen al candidato único de la coalición.

1. Posteriormente, en la sentencia del 3 de diciembre de 2020 –providencia objeto de estudio en el caso de la referencia– se construyó la regla así: “(...) cuando un candidato se inscriba por una coalición, si su intención se manifiesta en brindar apoyo, debe hacerlo: (i) en primer lugar a los candidatos de su partido de origen, y en caso de que no haya candidato para un cargo específico, (ii) puede apoyar a los candidatos de los demás integrantes de la coalición o de los partidos o movimientos políticos que se hayan adherido, siempre y cuando haya sido dejado libre para dar ese apoyo por parte del partido”<sup>313</sup>. Por último, en las sentencias del 1º de julio y 14 de octubre de 2021, la Sección Quinta del Consejo de Estado estableció una nueva regla considerando los casos referenciados del 24 de septiembre y 3 de diciembre de 2020.

1. Lo anterior, supone una tensión entre los artículos 40 y 107 de la Constitución y representa un cambio en la interpretación del alcance de la prohibición de doble militancia que no era posible inferir del contenido del artículo 107 de la Constitución, los artículos 2 y 29 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, ni de la jurisprudencia constitucional en la materia<sup>314</sup>, afectando la buena fe<sup>315</sup> y a la confianza legítima<sup>316</sup>.

1. De esta manera, no le era posible a los candidatos únicos de una coalición deducir que

podían incurrir en la prohibición de doble militancia al apoyar a un candidato de un partido o movimiento político que conforma su coalición, pero ajeno a su partido o movimiento político de origen. Esto, teniendo en cuenta el obrar en entendimiento de su derecho fundamental a elegir y ser elegido (artículo 40 de la Constitución), con la convicción de pertenecer a un partido o movimiento político que, en función de su autonomía y el consenso ideológico y programático, decidió unirse con otras agrupaciones políticas con el fin de participar en una contienda electoral (artículo 107 de la Constitución). En consecuencia, el candidato único tenía un deber de fidelidad no solo con su agrupación de origen, sino que también, con los partidos y movimientos que se sumaron a su campaña electoral, con ocasión del acuerdo de coalición.

1. Asimismo, el deber legal de los partidos y movimientos coaligados consistía en apoyar al candidato único consensuado (artículo 29 Ley Estatutaria 1475 de 2011). En consecuencia, y de acuerdo con las particularidades de la figura constitucional y legal de la coalición, no era posible enmarcar en la prohibición de doble militancia (artículo 2º de la Ley 1474 de 2022) el apoyo de candidatos únicos de una coalición, en las circunstancias mencionadas, incluso cuando esa prohibición solo entendía aplicable también respecto de partidos y movimientos políticos sin personería jurídica (sentencia C-490 de 2011) pero no de las coaliciones.

1. Así que, teniendo en cuenta la existencia de pronunciamientos en diferentes sentidos de los jueces de tutela y jueces contencioso administrativos en el caso concreto frente a la interpretación del alcance de la prohibición de doble militancia, así como la confianza legítima y la buena fe de los candidatos que actuaron de acuerdo con la Constitución y la ley, consideramos que la decisión de la mayoría debió tomar medidas de adaptación o ajuste, de modo que la nueva postura no sorprendiera, ni afectara al ciudadano<sup>317</sup>. A nuestro juicio, la Sala Plena debió aplicar la figura de la jurisprudencia anunciada<sup>318</sup>, en el mismo sentido señalado por la Sección Quinta del Consejo de Estado, por razones de seguridad jurídica para los electores, así como de respeto del ejercicio de derechos políticos e igualdad ante la ley y, en consecuencia, unificar la jurisprudencia con el fin de determinar que, a partir de este fallo, la prohibición de la doble militancia en la modalidad de apoyo respecto de candidatos únicos

de coalición tendría aplicación a partir de las siguientes elecciones.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

1 Se citó la Sentencia C-490 de 2011.

2 Se citó la Sentencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado del 24 de septiembre de 2020, expediente 11001032800020190007400, MP Carlos Enrique Moreno Rubio.

3 En cuanto al apoyo a la candidatura a la Gobernación de Santander del señor Mauricio Aguilar, la Sala manifestó: «en relación con las demás pruebas allegadas con la demanda, se tiene que si bien se aportaron nueve fotografías que contienen el registro de varios actos de campaña política del señor Mauricio Aguilar, en las que aparece junto con el señor Carlos Alberto Román Ochoa, lo cierto es que de tales fotografías no se puede predicar el apoyo o respaldo que, según el actor, pudo haber brindado el demandado al entonces candidato a la Gobernación de Santander Mauricio Aguilar».

4 Artículo 1502 del Código Civil: «Requisitos para obligarse. Para que una persona se obligue a otra por un acto o declaración de voluntad, es necesario: || 1) que sea legalmente capaz. || 2) que consienta en dicho acto o declaración y su consentimiento no adolezca de vicio. || 3) que recaiga sobre un objeto lícito. || 4) que tenga una causa lícita. || La capacidad legal de una persona consiste en poderse obligar por sí misma, sin el ministerio o la autorización de otra».

5 Artículo 1526 del Código Civil: «Invalidez legal. Los actos o contratos que la ley declara inválidos, no dejarán de serlo por las cláusulas que en ellos se introduzcan y en que se renuncie a la acción de nulidad».

6 Inciso primero del Artículo 1740 del Código Civil: «Concepto y clases de nulidad. Es nulo

todo acto o contrato a que falta alguno de los requisitos que la ley prescribe para el valor del mismo acto o contrato según su especie y la calidad o estado de las partes».

7 Mediante Auto del 20 de enero de 2021, el consejero ponente resolvió anexar los documentos asignados al expediente n.º 11001031520200512700 a la tutela n.º 11001031500020200510200. Esto, al constatar que «la acción de tutela presentada por el señor Carlos Alberto Román Ochoa se repartió doble vez». En consecuencia, el consejero ponente de la Sección Tercera Jaime Enrique Rodríguez Navas, mediante auto del 14 de enero de 2021, ordenó remitir «la repartida a ese despacho para que se integrara y se resolviera por este despacho porque fue el que asumió primero el conocimiento».

8 Acción de tutela interpuesta por Juan Carlos Navarro Borja.

9 Expediente n.º 11001031500020200510200.

10 Artículo 8 de los Estatutos del partido Alianza Verde: «Miembros del Partido Alianza Verde. Son miembros de la Alianza Verde los simpatizantes y sus militantes, son simpatizantes aquellas personas que se identifican con los principios del partido y serán militantes aquellas personas que inscriban voluntariamente su nombre ante la colectividad. || Parágrafo. El registro realizado será verificado por los órganos de dirección y control, con el fin de convalidar la información suministrada al momento de la solicitud de afiliación» [negrilla fuera del texto original].

11 Artículo 9 de los Estatutos del partido Alianza Verde: «Militantes. Son militantes aquellas personas que voluntariamente inscriben su nombre ante la organización del partido» [negrilla fuera del texto original].

12 Con aclaración de voto del consejero Milton Chávez García.

13 Artículo 228 de la Ley 1437 de 2011: «En los procesos electorales cualquier persona puede pedir que se la tenga como impugnador o coadyuvante. Su intervención solo se admitirá hasta el día inmediatamente anterior a la fecha de celebración de la audiencia inicial. || En los procesos de pérdida de investidura de miembros de corporaciones de elección popular no se admitirá intervención de terceros».

14 Acuerdo de la coalición «Carlos Román Alcalde».

15 El expediente fue repartido al despacho de la magistrada sustanciadora el 15 de febrero de 2022. Mediante Auto del 11 de marzo de 2022, la Sala Plena asumió el conocimiento del asunto.

16 Sentencia T-070 de 2018.

17 Artículo 71 del Código General del Proceso.

18 Sentencia SU-067 de 2022.

19 Sentencia T-1062 de 2010.

20 Sentencia T-278 de 2018.

21 Sentencias SU-128 de 2021, SU-131 y SU-128 de 2020, T-126 de 2019, SU-033 de 2018, SU-439 de 2017, T-458 de 2016 y T-1008 de 2012 y T-972 de 2007.

22 Sentencias SU-286, SU-258 y SU-026 de 2021, T-016 de 2019, T-436, T-237 y T-180 de 2018, T-732 de 2017 y T-715 de 2016, entre otras.

23 Sentencias SU-286 de 2021, SU-090 de 2018, T-604 y T-137 de 2017, T-287 de 2015, T-250 de 2014, y T-823, T-822 y T-797 de 2013.

24 Sentencia SU-257 de 2021.

25 Sentencias T-079 de 2014, SU-159 de 2000 y T-008 de 1998.

26 Sentencia SU-257 de 2021.

27 Sentencia SU-770 de 2014.

28 Sentencias SU-020 de 2020, SU-479 y SU-115 de 2019, T-430 y SU-041 de 2018 y SU-770 de 2014.

29 Sentencias SU-627 de 2015 y T-272 de 2014.

30 Sentencia SU-257 de 2021.

31 Sentencia SU-072 de 2018.

32 Ibidem.

33 Artículo 228 de la Ley 1437 de 2011: «En los procesos electorales cualquier persona puede pedir que se la tenga como impugnador o coadyuvante. Su intervención solo se admitirá hasta el día inmediatamente anterior a la fecha de celebración de la audiencia inicial. || En los procesos de pérdida de investidura de miembros de corporaciones de elección popular no se admitirá intervención de terceros».

35 Sentencia T-516 de 2014, reiterada en la Sentencia T-066 de 2015. Al respecto, también se pueden consultar las Sentencias T-785 de 2003 y T-358 de 2002.

36 Sentencia T-1337 de 2001.

37 Folio 21 del expediente n.º 11001031500020200523800.

38 Inciso primero del Artículo 257 de la Ley 1437 de 2011: «Procedencia. El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia procede contra las sentencias dictadas en única y en segunda instancia por los tribunales administrativos, tanto para los procesos que se rigen por el Decreto 01 de 1984 como para aquellos que se tramitan por la Ley 1437 de 2011».

39 Artículo 248 de la Ley 1437 de 2011: «Procedencia. El recurso extraordinario de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por las secciones y subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por los Tribunales Administrativos y por los jueces administrativos».

40 Artículo 250 de la Ley 1437 de 2011: «Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión: || 1. Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria. || 2. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados. || 3. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición. || 4. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de

la sentencia. || 5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación. || 6. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar. || 7. No tener la persona en cuyo favor se decretó una prestación periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida. || 8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada».

41 Numeral 2 del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011.

42 Sentencia C-450 de 2015.

43 Sentencia SU-257 de 2021.

44 Sentencia SU-090 de 2018.

45 Sentencia SU-026 de 2021. Sobre el particular, también se pueden ver las Sentencias SU-068 de 2018, SU-263 de 2015, T-291 de 2014, T-713 de 2013, T-553 de 2012 y T-649 de 2011.

46 Sentencia del 5 de octubre de 2016, (expd. 68001-23-31-000-2001-00484-019), Sección Tercera, MP Hernán Andrade Rincón.

47 Sentencia del 6 de octubre de 2020, (expd. 11001-03-15-000-2020-0085-009, Sala Sexta Especial del Revisión, MP Carlos Enrique Moreno Rubio.

48 Ibidem.

49 Ibidem.

50 Al respecto, se pueden consultar las Sentencias C-060 de 2021.

51 Entre muchas otras, se pueden consultar las Sentencias T-131 de 2021, SU-397 de 2019, SU-090 de 2018, T-604 y T-137 de 2017, T-287 de 2015, T-250 de 2014, T-823, T-822 y T-797 de 2013 y T-311 de 2009.

52 Sentencia T-920 de 2012, citada en la Sentencia SU-081 de 2020.

53 Artículo 237.1 de la Constitución.

54 Folio 4.

55 Sentencia SU-373 de 2019. También se pueden consultar las Sentencias SU-072 de 2018, SU-654, SU-573 y SU-050 de 2017, SU-566, SU 565 y SU-236 de 2015, SU-770 y SU-768 de 2014, entre otras.

56 Sentencia SU-373 de 2019.

57 Sentencia SU-257 de 2021.

58 Sentencias T-980 de 2011 y T-233 de 2007.

59 Sentencia SU-455 de 2020, reiterada en la Sentencia SU-259 de 2021.

60 Sentencia SU-272 de 2021. Sobre el alcance de esta dimensión del defecto fáctico se pueden consultar las Sentencias SU-138 y SU-129 de 2021

61 Sentencias SU-259 de 2021 y T-442 de 1994.

62 Sentencias SU-257, SU-190 y SU-060 de 2021 y T-537 de 2015.

63 Sentencia SU-190 de 2021.

64 Sentencias SU-138 de 2021.

65 Sentencias SU-129 de 2021 y SU-355 de 2017. En este evento, el defecto fáctico se presenta porque la decisión del juez impide «la debida conducción al proceso de ciertos hechos que resultan indispensables para la solución del asunto jurídico debatido» (Sentencia T-302 de 2003).

66 Sentencia SU-257 de 2021.

68 Sentencias SU-272 y SU-259 de 2021 y T-459 de 2017.

69 Sentencia SU-489 de 2016.

70 Sentencias T-060 de 2012, SU-768 de 2014, SU-490 de 2016, T-195 de 2019 y T-045 de 2021.

71 Sentencias T-008 de 2020, T-221 de 2018, T-186 de 2015 y T-065A de 2014.

72 Sentencia SU-272 de 2021.

73 Sentencia SU-489 de 2016.

74 Ibidem.

75 Ibidem.

76 Sentencias SU-397 de 2019, SU-072 de 2018 y SU-632 de 2017.

77 Sentencias SU-288 de 2016, T-007 de 2014, T-581 de 2011, T-140 de 2012 y T-156 de 2009.

78 Sentencias SU-245, SU-138, SU-060 y SU-027 de 2021.

79 Sentencia SU-138 de 2021.

80 Sentencias SU-261 de 2021, T-462 de 2003, T-001 de 1999 y T-765 de 1998.

81 Sentencia SU-261 de 2021.

82 Sentencias SU-159 2002, T-804 de 1999 y T-158 de 1993.

83 Sentencias SU-116 de 2018, SU-632 de 2017, T-510 de 2011 y T-790 de 2010.

84 Sentencias SU-174 de 2007, SU-172 de 2000 y T-572 de 1994.

85 Sentencia T-100 de 1998.

86 Sentencia T-790 de 2010.

87 Sentencias SU-159 de 2002 y T-572 de 1994.

88 Sentencia SU-397 de 2019.

89 Sentencias SU-261 de 2021, SU-072 de 2019 y T-1285 de 2005.

90 Sentencia SU-060 de 2021.

91 Sentencia SU-418 de 2019.

92 Sentencia T-1045 de 2008.

93 Sentencia SU-949 de 2014. Al respecto, también se puede consultar la Sentencia SU-149 de 2021.

94 Sentencia SU-245 de 2021.

95 Sentencia SU-060 de 2021.

96 Sentencia SU-397 de 2019.

97 Ibidem.

99 Sentencia SU-241 de 2021.

100 Sentencia T-1112 de 2008.

101 Sentencia C-486 de 1993.

102 Sentencia SU-579 de 2019.

103 Estos requisitos fueron definidos en la Sentencia T-1112 de 2008, la cual ha sido reiterada, entre otras, en las Sentencias T-351 de 2011, T-028 y T-1083 de 2012, T-718 de 2013, T-390 de 2015, SU-091 de 2016, T-088 de 2018 y SU-397 de 2019.

104 Sentencias SU-261 y SU-245 de 2021, SU-143 de 2020, SU-050 de 2017, SU-091 de 2016 y T-1092 de 2007.

105 Sentencia SU-245 de 2021. También se pueden consultar las Sentencias SU-113 de 2018, T-597 de 2014 y T-1092 de 2007.

106 Sentencias SU-228 de 2021 y T-267 de 2019.

107 Sentencia SU-114 de 2018, reiterada en la Sentencia SU-397 de 2019. En la Sentencia SU-245 de 2021, la Sala Plena anotó que, si el juez pretende dar un trato diferente a dos situaciones que, en principio, son semejantes, entre la aplicación de las reglas de transparencia y de cambio, «debe identificar las diferencias y similitudes jurídicamente relevantes entre ambos casos y explicar por qué unas pesan más que otras».

108 Sentencia C-955 de 2001: «los partidos políticos [tienen] vocación de permanencia, el propósito declarado de acceder al poder y a los cargos de elección popular para influir en las decisiones políticas y democráticas de la nación, y el propósito de ser organizaciones que “simbolizan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen en la formación y manifestación de la voluntad popular. || Los movimientos políticos, por su parte, son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente que se proponen influir en la formación de la voluntad política y/o participar en las elecciones. Los movimientos políticos comparten con los partidos políticos una cualidad que la diferencia de las demás organizaciones avaladas por la normatividad: la posibilidad de ostentar personería jurídica. La característica esencial que identifica y asimila a los partidos políticos y a los movimientos políticos, de acuerdo con los acercamientos conceptuales hechos por la ley y por la sentencia de la Corte, es el rasgo de organización que ambos comparten».

109 Sentencia C-955 de 2001: «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».

110 El texto completo del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011 es el siguiente: «Inscripción de candidatos. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se encuentran incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad. Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos. Las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a

consulta -exceptuando su resultado- deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros. || Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica podrán inscribir candidatos y listas para toda clase de cargos y corporaciones de elección popular, excepto para la elección de congresistas por las circunscripciones especiales de minorías étnicas. || Los candidatos de los grupos significativos de ciudadanos serán inscritos por un comité integrado por tres (3) ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral cuando menos un (1) mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción y, en todo caso, antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista. Los nombres de los integrantes del Comité, así como la de los candidatos que postulen, deberán figurar en el formulario de recolección de las firmas de apoyo. || Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que decidan promover el voto en blanco y los comités independientes que se organicen para el efecto, deberán inscribirse ante la autoridad electoral competente para recibir la inscripción de candidatos, de listas o de la correspondiente iniciativa en los mecanismos de participación ciudadana. A dichos promotores se les reconocerán, en lo que fuere pertinente, los derechos y garantías que la ley establece para las demás campañas electorales, incluida la reposición de gastos de campaña, hasta el monto que previamente haya fijado el Consejo Nacional Electoral».

111 Artículos 107 de la Constitución y 28 de la Ley 1475 de 2011. Ver Sentencia C-490 de 2011.

112 Artículo 28 de la Ley 1475 de 2011.

113 Ibidem.

114 Inciso tercero del artículo 108 de la Constitución.

115 Artículo 28 de la Ley 1475 de 2011.

116 Artículo 9 de la Ley 130 de 1994: «Los partidos y movimientos políticos, con personería jurídica reconocida, podrán postular candidatos a cualquier cargo de elección popular sin requisito adicional alguno. || La inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue. || Las asociaciones de todo orden, que por decisión de su Asamblea General resuelvan constituirse en movimientos u organismos sociales, y los grupos de ciudadanos equivalentes al menos al

veinte por ciento del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer, también podrán postular candidatos. En ningún caso se exigirán más de cincuenta mil firmas para permitir la inscripción de un candidato. || Los candidatos no inscritos por partidos o por movimientos políticos deberán otorgar al momento de la inscripción una póliza de seriedad de la candidatura por la cuantía que fije el Consejo Nacional Electoral, la cual no podrá exceder el equivalente al uno por ciento del fondo que se constituya para financiar a los partidos y movimientos en el año correspondiente. Esta garantía se hará efectiva si el candidato o la lista de candidatos no obtiene al menos la votación requerida para tener derecho a la reposición de los gastos de la campaña de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la presente ley. Estos candidatos deberán presentar para su inscripción el número de firmas al que se refiere el inciso anterior».

117 Ibidem.

118 Ibidem.

119 Artículo 28 de la Ley 1475 de 2011. Esta disposición, además, determina que «[l]os nombres de los integrantes del Comité, así como la de los candidatos que postulen, deberán figurar en el formulario de recolección de las firmas de apoyo».

121 El artículo 93 del Código Electoral establece que la inscripción de la candidatura la harán afiliados al partido o movimiento político (inscriptores). No obstante, en virtud de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 108 de la Constitución, en la Sentencia C-1081 de 2005, la Corte afirmó: «Obviamente, cuando se trata de partidos o movimientos políticos que tienen reconocida su personería jurídica, corresponderá a sus representantes legales o a los delegados de los mismos efectuar la inscripción».

122 Artículo 89 del Código Electoral: «Si al vencimiento de los términos señalados en el artículo [30 de la Ley 1437 de 2011], el funcionario electoral no ha recibido la aceptación escrita de una candidatura, se entenderá que el candidato no la acepta, y, por consiguiente, podrá ser reemplazado por los inscriptores, conforme el artículo 94 de este Código».

123 Incisos séptimo y octavo del artículo 107 de la Constitución: «Los Partidos y Movimientos Políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como también por avalar candidatos

elegidos en cargos o Corporaciones Públicas de elección popular, quienes hayan sido o fueren condenados durante el ejercicio del cargo al cual se avaló mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad. || Los partidos o movimientos políticos también responderán por avalar a candidatos no elegidos para cargos o Corporaciones Públicas de Elección Popular, si estos hubieran sido o fueren condenados durante el período del cargo público al cual se candidatizó, mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico, cometidos con anterioridad a la expedición del aval correspondiente». Ver también artículo 28 de la Ley 1475 de 2011.

124 Artículo 107 de la Constitución.

125 Por expresa permisión del párrafo transitorio del artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2002, esta norma solo se aplicó a las elecciones de las autoridades de las entidades territoriales que siguieron a la entrada en vigencia de dicha reforma constitucional.

126 Sentencia C-490 de 2011.

127 Sentencia C-089 de 1994.

128 Sentencia C-490 de 2011.

129 Ibidem.

130 Sentencia C-490 de 2011. Al respecto, ver la Sentencia T-161 de 2015.

131 Sentencia C-490 de 2011.

132 Sentencias C-955 de 2001 y C-089 de 1994. Al respecto, también se pueden consultar las Sentencias T-445 de 2020, T-117 de 2016 y T-769 de 2015.

133 Sentencia C-490 de 2011.

134 Sentencias C-490 de 2011 y C-1081 de 2005.

135 Sentencia C-1081 de 2005.

136 Sentencias C-490 de 2011, C-141 de 2001 y C-337 de 1997.

137 Sentencia C-1081 de 2005.

138 Artículo 5 del Reglamento 01 de 2003, expedido por el Consejo Nacional Electoral.

139 Sección Quinta del Consejo de Estado, Sentencia del 13 de agosto de 2009 (expd. 11001-03-28-000-2006-00011-00), MP Filemón Jiménez Ochoa.

140 Sección Quinta del Consejo de Estado, Sentencias del 10 de junio (expd. 76001-23-33-000-2019-01151-01) y del 20 de mayo de 2021 (expd. 05001-23-33-000-2019-03141-01), MP Rocío Araújo Oñate.

141 Ibidem.

143 Sección Quinta del Consejo de Estado, Sentencia del 22 de abril de 2021 (expd. 50001-23-33-000-2019-00467-01) y del 4 de abril de 2019 (expd. 11001-03-28-000-2018-00610-009, MP Rocío Araújo Oñate.

144 Sección Quinta del Consejo de Estado, Sentencia del 9 de diciembre de 2013 (expd. 11001-03-21-000-2013-00037-00), MP. Alberto Yepes Barreiro.

145 Sección Quinta del Consejo de Estado, Sentencia del 15 de julio de 2021 (expd. 11001-03-28-000-2019-00098-00).

146 Sección Quinta del Consejo de Estado, Sentencia del 17 de julio de 2015 (expd. 11001-03-28-000-2014-00029-00), MP Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

147 Sección Quinta del Consejo de Estado, Sentencia del 15 de julio de 2021 (expd. 11001-03-28-000-2019-00098-00).

148 Sección Quinta del Consejo de Estado, Sentencia del 14 de mayo de 2015 (expd. 11001-03-28-000-2014-00104-00), MP Susana Buitrago Valencia.

149 Cfr. exposición de motivos del proyecto de acto legislativo n.º 01 de 2002, que culminó

con la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2003 (Gaceta del Congreso n.º 303 del 29 de julio de 2002).

150 En relación con este precepto, en la Sentencia C-334 de 2014, la Sala Plena explicó: «De esta regla se siguen tres consecuencias evidentes para los candidatos: (i) participar como candidato en las consultas de un partido o movimiento político implica militar o estar afiliado al mismo; (ii) participar como candidato en consultas interpartidistas como miembro de un partido o movimiento político, también implica militar o estar afiliado al mismo; (iii) haber participado como candidato en las consultas antedichas impide al candidato inscribirse por otro partido en el mismo proceso electoral. Nótese que la Constitución prohíbe la inscripción, que es una etapa del proceso electoral que ocurre con anterioridad a la elección».

151 El artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2009 contenía un párrafo transitorio a cuyo tenor «dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, autorízase, por una sola vez, a los miembros de los Cuerpos Colegiados de elección popular, o a quienes hubieren renunciado a su curul con anterioridad a la vigencia del presente acto legislativo, para inscribirse en un partido distinto al que los avaló, sin renunciar a la curul o incurrir en doble militancia». Mediante la Sentencia C-303 de 2010, la Corte declaró la constitucionalidad de esta excepción, al constatar que se mostraba compatible con la prohibición de doble militancia porque «se circunscribe a facilitar la transición entre regímenes constitucionales bajo el cumplimiento de precisas condiciones».

152 El texto completo del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011 es el siguiente: «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».

153 Sentencia C-334 de 2014.

154 En la Sentencia C-303 de 2010, la Corte sostuvo: «son los integrantes de los partidos los destinatarios particulares de la prohibición de doble militancia, puesto que (i) una concepción diferente configuraría una interdicción desproporcionada al derecho político al voto libre; y (ii) son esos integrantes, en virtud del régimen jurídico que les es aplicable, quienes tienen un deber más específico y de mayor peso en lo que refiere a la disciplina de partido. Ello en el entendido que la vinculación con los objetivos programáticos, principios ideológicos y decisiones políticas internas democráticamente adoptadas tiene una mayor vinculación para los servidores elegidos como parte de listas avaladas por partidos y movimientos políticos que se definen —y obtienen respaldo electoral entre los ciudadanos—, en razón de su adscripción a tales parámetros». Sobre el particular, también se puede consultar la Sentencia C-342 de 2006.

155 Sentencia C-334 de 2014.

156 En similar sentido, el artículo 4.12 de la Ley 1475 de 2011 establece que «[l]os estatutos de los partidos y movimientos políticos contendrán cláusulas o disposiciones que los principios señalados en la ley y especialmente los consagrados en el artículo 107 de la Constitución, en todo caso, deben contener como mínimo, los siguientes asuntos: [...] || 12.

Régimen disciplinario interno, en el que se adopten mecanismos para sancionar la doble militancia, así como para separar del cargo a sus directivos cuandoquiera que no desempeñen sus funciones conforme a la Constitución, la ley y los estatutos». Al respecto, se puede consultar la Sentencia T-009 de 2017.

157 En la Sentencia C-334 de 2014, la Corte determinó que, para efectos de alegar esta causal de nulidad, en el caso de los candidatos a ocupar un cargo de elección popular, la prohibición de doble militancia no se configura en el momento de la elección, sino, como es lógico, en el momento de la inscripción a la elección.

158 Sentencias SU-209 de 2021, C-018 de 2018, C-490 de 2011, C-334 y C-166 de 2014, C-303 de 2010 y C-342 de 2006.

159 Sentencia C-303 de 2010. En esta oportunidad, la Corte argumentó que la afectación que produce el transfuguismo político sobre la soberanía popular obedece, en el caso de las corporaciones públicas, al sistema electoral de listas únicas. Así, «el político que cambia de partido o movimiento político no solo defrauda a elector, sino que cuestiona la legitimidad democrática de su mandato representativo, por la simple razón que el partido o movimiento de acogida no lo tuvo en su lista única al momento de la elección y, por ende, los ciudadanos no tuvieron oportunidad de apoyarlo, en tanto integrante de esa agremiación política».

160 Sentencia C-490 de 2011.

161 Ibidem.

162 Sentencia C-1017 de 2012. Al respecto, también se puede ver la Sentencia C-342 de 2006.

163 Sentencia C-342 de 2006, reiterada en la Sentencia C-303 de 2010.

164 Sentencia C-1017 de 2012.

165 Sentencia C-342 de 2006.

166 Sentencia C-342 de 2006, reiterada en las Sentencias C-018 de 2018 y C-490 de 2011.

167 Sentencias C-490 de 2011, C-150 de 2015, C-303 de 2010 y C-342 de 2006.

168 Regla número seis, resaltada en la página 40 de la presente sentencia.

169 Sentencia SU-209 de 2021.

170 Sentencia C-303 de 2010.

171 Ibidem.

172 Sentencia C-303 de 2010.

173 Ibidem.

174 Sentencia C-342 de 2006.

175 Sección Quinta del Consejo de Estado, Sentencia del 1 de julio de 2021 (expd. 11001-03-28-000-2020-00018-00), MP Rocío Araújo Oñate.

176 Ibidem.

177 Sección Quinta del Consejo de Estado, Sentencias del 1 de julio de 2021 (expd. 11001-03-28-000-2020-00018-00), MP Rocío Araújo Oñate; 29 de septiembre de 2016 (expd. 730001-23-33-000-2015-00806-01), MP. Alberto Yepes Barreiro; 8 de septiembre de 2016 (expd. 63001-23-3-000-2015-00361-01 AC), MP Alberto Yepes Barreiro; 18 de agosto de 2016 (expd. 50001-23-33-000-2015-00653-01), MP. Alberto Yepes Barreiro; 4 de agosto de 2016 (expd. 63001-23-33-000-2016-00008-01), MP. Alberto Yepes Barreiro; 20 de noviembre de 2015 (expd. 11001-03-28-000-2014-00091-00), MP Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez; 12 de noviembre de 2015 (expd. 11001-03-28-000-2014-00088-00), MP Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez y del 28 de septiembre de 2015 (expd. 1001-03-28-000-2014-00057-00), MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

178 Inciso primero del artículo 107 de la Constitución.

179 Inciso quinto del artículo 107 de la Constitución.

180 Inciso segundo del artículo 2 de la Ley 1437 de 2011.

181 Ibidem.

182 Inciso segundo del artículo 107 de la Constitución e inciso segundo del artículo 2 de la Ley 1437 de 2011.

184 Sección Quinta del Consejo de Estado, Sentencias del 1 de julio de 2021 (expd. 11001-03-28-000-2020-00018-00), MP Rocío Araújo Oñate; 27 de octubre de 2016 (expd. 68001-23-33-000-2016-00043-01), MP Rocío Araujo Oñate; 6 de octubre de 2016 (expd. 50001-23-33-000-2016-00077-01), MP Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez y del 29 de septiembre de 2016 (expd. 730001-23-33-000-2015-00806-01), MP Alberto Yepes Barreiro.

185 Ibidem. Al respecto, en estas sentencias, se reitera la siguiente consideración: «Ahora bien, no se puede perder de vista que la Sección Quinta del Consejo de Estado ha señalado que esta modalidad de doble militancia incluso se materializa en los casos en los que la colectividad política, por alguna circunstancia (V.gr. por renuncia del candidato que inscribió; porque simplemente se abstuvo de inscribir alguna candidatura; por la revocatoria de la inscripción de su candadito, entre otros), no tiene candidato político para el respectivo cargo uninominal, pero de manera libre, voluntaria expresa y pública decide brindar su apoyo a determinado candidato inscrito por otro grupo político, pues ha entendido que esos eventos el conglomerado político opta por secundar a cierto candidato, pese a no tener uno propio. Así las cosas, no cabe duda que lo que esta modalidad de doble militancia proscribte es la ayuda, asistencia, respaldo o acompañamiento de cualquier forma o en cualquier medida a un candidato distinto al avalado o apoyado por la respectiva organización política».

186 Sección Quinta del Consejo de Estado, Sentencia del 12 de agosto de 2021 (expd. 05001-23-33-000-2019-03316-01), MP Carlos Enrique Moreno Rubio.

187 Sección Quinta del Consejo de Estado, Sentencia del 3 de diciembre de 2020 (expd. 11001-03-28-000-2020-00016-00), MP Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

188 Sección Quinta del Consejo de Estado, Sentencia del 31 de octubre de 2018 (expd. 11001-03-28-000-2018-00032-00), MP Carlos Enrique Moreno Rubio.

189 Sección Quinta del Consejo de Estado, Sentencia del 31 de enero de 2019, MP Rocío Araújo Oñate.

190 Sección Quinta del Consejo de Estado, Sentencia del 20 de agosto de 2020 (expd.

11001-03-28-000-2019-00088-00), MP Carlos Enrique Moreno Rubio.

191 Sección Quinta del Consejo de Estado, Sentencia del 24 de septiembre de 2020 (expd. 11001-03-28-000-2019-00074-00), MP Carlos Enrique Moreno Rubio.

192 Sección Quinta del Consejo de Estado, Sentencia del 14 de octubre de 2021 (expd. 11001-03-28-000-2020-00018-00), MP Rocío Araújo Oñate.

193 Ver: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 12 de noviembre de 2015, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2014-00088-00 y 11001-03-28-000-2014-00090-00. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 20 de noviembre de 2015, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2014-00091-00. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 28 de marzo de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2018-00077-00. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 25 de abril de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2018-00074-00. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 24 de septiembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2019-00074-00, 11001-03-28-000-2019-00075-00 acumulado.

194 Sección Quinta del Consejo de Estado, Sentencia del 24 de septiembre de 2020 (expd. acumulados 11001-03-28-000-2019-00074-00 y 11001-03-28-000-2019-00075-00), MP Carlos Enrique Moreno Rubio.

195 Para referirse a la sentencia cuestionada en el presente proceso, la Sección Quinta afirmó que la regla transcrita «fue reiterada por la Sección dentro del expediente 68001-23-33-000-2019-00867-02 en providencia del 3 de diciembre de 2020, aunque fue dejada sin efectos en virtud de un fallo de tutela [Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de tutela del 30 de agosto de 2021, MP Alberto Montaña Plata, Rad. 11001-03-15-000-2020-05102-01 (Acumulado)]».

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

197 Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 10 de diciembre de 2020, M.P. Rocío

Araújo Oñate, Rad. 19001-23-33-003-2019-00368-01. La Sentencia continúa en los siguientes términos: «Esto también quiere decir, que la aplicación de la prohibición no depende como al parecer lo quiere dar a entender el tercero impugnador, [de] si la coalición le permitió o no a su candidato apoyar sin restricción a otros que no pertenecen a la colectividad en la que milita» [negrilla fuera del texto original].

198 Sentencias T-272 de 2019, T-217 de 2018 y T-280 de 2017. En la Sentencia T-649 de 2011, la Corte explicó: «la sentencia de tutela en la cual se decide sobre la vulneración de los derechos fundamentales acaecida en razón de una providencia judicial comparte plenamente el carácter inmutable e intangible de las demás acciones de tutela, una vez la Corte Constitucional decide excluirla de la selección o emite una sentencia en sede de revisión».

199 Además de las disposiciones que se citan en este párrafo, los artículos 264, transitorio 2 y transitorio 3 (adicionados por el artículo 1 del Acto Legislativo 03 de 2017), así como transitorio 6 (adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 02 de 2021) de la Constitución, se refieren a la figura de las coaliciones políticas. En relación con el alcance de los artículos transitorios 2 y 3, ver la Sentencia C-027 de 2018.

200 En relación con la designación de gobernador en caso de falta absoluta o suspensión, ver el artículo 135 de la Ley 2200 de 2022.

201 En términos similares, el artículo 323 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 03 de 2019, determina que, «[s]iempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde mayor para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el Presidente de la República designará alcalde mayor para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido». Sobre el mandato de respeto a los partidos, movimientos o coaliciones por el cual fue inscrito el alcalde elegido, ver la Sentencia T-116 de 2004.

202 Sección Quinta del Consejo de Estado, Sentencia del 4 de septiembre de 2002 (expd. 2406), MP Reynaldo Chavarro Buriticá, citada en la Sentencia del 1 de julio de 2021 (expd. 11001-03-28-000-2020-00018-00), MP Rocío Araújo Oñate. Así mismo, se puede consultar la Sentencia del 21 de julio de 2016 (expd. 05001-23-33-000-2015-02451-01), MP Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

203 A continuación, se transcribe el texto completo del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, por ser el que desarrolla de manera específica y amplía las candidaturas de coalición: «Candidatos de coalición. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica coaligados entre sí y/o con grupos significativos de ciudadanos, podrán inscribir candidatos de coalición para cargos uninominales. El candidato de coalición será el candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella. Igualmente será el candidato único de los partidos y movimientos con personería jurídica que aunque no participen en la coalición decidan adherir o apoyar al candidato de la coalición. || En el caso de las campañas presidenciales también formarán parte de la coalición los partidos y movimientos políticos que públicamente manifiesten su apoyo al candidato. || En el formulario de inscripción se indicarán los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos. || Parágrafo 1. Antes de la inscripción del candidato, la coalición debe haber determinado los siguientes aspectos; mecanismo mediante el cual se efectúa la designación del candidato, el programa que va a presentar el candidato a gobernador o alcalde, el mecanismo mediante el cual se financiará la campaña y cómo se distribuirá entre los distintos partidos y movimientos que conforman la coalición la reposición estatal de los gastos, así como los sistemas de publicidad y auditoría interna. Igualmente deberán determinar el mecanismo mediante el cual formarán la terna en los casos en que hubiere lugar a reemplazar al elegido. || Parágrafo 2. La suscripción del acuerdo de coalición tiene carácter vinculante y por tanto, los partidos y movimientos políticos y sus directivos, y los promotores de los grupos significativos de ciudadanos no podrán inscribir, ni apoyar candidato distinto al que fue designado por la coalición. La inobservancia de este precepto, será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al designado en la coalición. || Parágrafo 3. En caso de faltas absolutas de gobernadores o alcaldes, el Presidente de la República o el gobernador, según el caso, dentro de los dos (2) días siguientes a la ocurrencia de la causal, solicitará al partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato una terna integrada por ciudadanos pertenecientes al respectivo partido, movimiento o coalición. Si dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al de recibo de la solicitud no presentaren la terna, el nominador designará a un ciudadano respetando el partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato. || No podrán ser encargados o designados como gobernadores o alcaldes para proveer vacantes temporales o absolutas en tales cargos, quienes se encuentren en cualquiera de las inhabilidades a que se refieren los numerales 1, 2, 5 y 6 del artículo 30 y 1, 4 y 5 del artículo 37 de la Ley 617 de 2000. ||

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

204 Artículo 29 de la Ley 1475 de 2011.

205 Artículo 5 de la Ley 1475 de 2011.

206 Artículo 5 de la Ley 1475 de 2011.

207 Artículo 29 de la Ley 1475 de 2011.

208 Artículo 7 de la Ley 1475 de 2011. Inciso quinto del artículo 107 de la Constitución: «[...]. El resultado de las consultas será obligatorio».

209 Ibidem.

210 Ibidem.

212 Artículo 29 de la Ley 1475 de 2011.

213 Ibidem.

214 Artículo 29 de la Ley 1475 de 2011.

215 Ibidem.

216 Ibidem.

217 Ibidem.

218 Cfr. Parágrafo 3 del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011.

219 Inciso final del artículo 13 de la Ley 130 de 1994.

220 Artículo 29 de la Ley 1475 de 2011.

221 Artículo 32 de la Ley 1475 de 2011.

222 Artículo 35 de la Ley 1475 de 2011.

223 Inciso segundo del artículo 7 de la Ley 1475 de 2011.

224 Ibidem.

225 Artículo 29 de la Ley 1475 de 2011.

226 Esta redacción del inciso primero del artículo 263 de la Constitución fue incorporada por el artículo 20 del Acto Legislativo 02 de 2015. Para la fecha de aprobación de la Sentencia C-490 de 2011, la redacción de esa disposición era la siguiente: «Para todos los procesos de elección popular, los Partidos y Movimientos Políticos presentarán listas y candidatos únicos». Sobre esta obligación también se puede consultar la Sentencia C-1081 de 2005.

227 párrafo transitorio del artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003: «Sin perjuicio del ejercicio de las competencias propias del Congreso de la República, para las elecciones de las autoridades de las entidades territoriales que sigan a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, facúltase al Consejo Nacional Electoral para que dentro del mes siguiente a su promulgación se ocupe de regular el tema» [negrilla fuera del texto original].

228 Sección Quinta del Consejo de Estado, Sentencia del 12 de noviembre de 2015 (expd. 11001-03-28-000-2014-00088-00), MP Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

229 Sección Quinta del Consejo de Estado, Sentencia del 4 de septiembre de 2002 (expd. 2406), MP Reynaldo Chavarro Buriticá.

230 Artículo 29 de la Ley 1475 de 2011.

231 Sección Quinta del Consejo de Estado, Sentencia del 27 de octubre de 2021 (expd. 76001-23-33-000-2020-00002-02), MP Rocío Araújo Oñate.

232 Sección Quinta del Consejo de Estado, Sentencia del 12 de septiembre de 2013 (expd. 250002331000201100775-02), MP Alberto Yepes Barreiro.

233 Regla número cinco.

234 Sección Quinta del Consejo de Estado, Sentencia del 25 de agosto de 2016 (expd.

05001233300020150257901), MP Rocío Araújo Oñate.

235 Sección Quinta del Consejo de Estado, Sentencias del 27 de octubre de 2021 (expd. 76001-23-33-000-2020-00002-02) y del 13 de diciembre de 2018 (expd. 11001-03-28-000-2018-00019-00), MP Rocío Araújo Oñate.

236 Sección Quinta del Consejo de Estado, Sentencia del 2 de mayo de 2019 (expd. 11001-03-28-000-2018-00132-00 AC), MP Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Cfr. Resolución n.º 2151 de 2019, expedida por el Consejo Nacional Electoral, «[p]or medio de la cual se dictan algunas medidas operativas para la implementación de las listas de candidatos en coalición para corporaciones públicas».

237 Ibidem. Al respecto, también se puede ver Sección Quinta del Consejo de Estado, Sentencia del 23 de octubre de 2019 (expd. 11001-03-28-000-2019-00013-00), MP Rocío Araújo Oñate.

238 Artículos 262 (inciso primero) de la Constitución y 29 (inciso primero) de la Ley 1475 de 2011.

239 Sentencia C-213 de 2017: «El principio del efecto útil, fundado en los principios democrático y de conservación del derecho, “exige que entre dos sentidos posibles de un precepto, uno de los cuales produce consecuencias jurídicas y el otro no, debe preferirse necesariamente el primero” (Sentencia C-1017 de 2012)».

240 Sentencia SU-257 de 2021.

241 El segundo nombre sería postulado por acuerdo entre los partidos Conservador Colombiano, de la U, Cambio Radical y Liberal Colombiano. El tercer nombre sería postulado por acuerdo entre el MAIS, el partido ASI y el AICO. Vencido el término de diez días para suministrar el nombre sin que los partidos y movimientos coaligados hicieran la postulación respectiva, «el partido Alianza Verde gozará de pleno derecho para postular el segundo y tercer integrante de la terna» (parágrafo 1 de la cláusula décima primera).

242 Sentencia C-490 de 2011.

243 Artículo 29 de la Ley 1475 de 2011.

244 Parágrafo del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011.

245 Inciso tercero del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011.

246 Sentencia C-490 de 2011.

247 Artículo 1502 del Código Civil: «Requisitos para obligarse. Para que una persona se obligue a otra por un acto o declaración de voluntad, es necesario: || 1) que sea legalmente capaz. || 2) que consienta en dicho acto o declaración y su consentimiento no adolezca de vicio. || 3) que recaiga sobre un objeto lícito. || 4) que tenga una causa lícita. || La capacidad legal de una persona consiste en poderse obligar por sí misma, sin el ministerio o la autorización de otra».

248 Artículo 1526 del Código Civil: «Invalidez legal. Los actos o contratos que la ley declara inválidos, no dejarán de serlo por las cláusulas que en ellos se introduzcan y en que se renuncie a la acción de nulidad».

249 Inciso primero del Artículo 1740 del Código Civil: «Concepto y clases de nulidad. Es nulo todo acto o contrato a que falta alguno de los requisitos que la ley prescribe para el valor del mismo acto o contrato según su especie y la calidad o estado de las partes».

250 Entre otras, ver Sección Quinta del Consejo de Estado, Sentencia del 17 de noviembre de 2016 (expd. 70001-23-33-000-2016-00047-01), MP Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

251 Folio 113 del archivo que contiene la demanda de nulidad electoral y las pruebas aportadas a ese proceso.

252 Sección Quinta del Consejo de Estado, Sentencia del 4 de octubre de 2021 (expd. 11001-03-28-000-2020-00018-00), MP Rocío Araújo Oñate.

253 Sección Quinta del Consejo de Estado, Sentencia del 24 de septiembre de 2020 (expd. acumulados 11001-03-28-000-2019-00074-00 y 11001-03-28-000-2019-00075-00), MP Carlos Enrique Moreno Rubio.

254 Sentencia SU-257 de 2021.

255 Estatutos del partido Alianza Verde: «Artículo 8. Miembros del Partido Alianza Verde. Son

miembros de la Alianza Verde los simpatizantes y sus militantes, son simpatizantes aquellas personas que se identifican con los principios del partido y serán militantes aquellas personas que inscriban voluntariamente su nombre ante la colectividad. || Parágrafo. El registro realizado será verificado por los órganos de dirección y control, con el fin de convalidar la información suministrada al momento de la solicitud de afiliación. || Artículo 9. Militantes. Son militantes aquellas personas que voluntariamente inscriben su nombre ante la organización del partido» [negrilla fuera del texto original].

256 Partido Social de Unidad Nacional – Partido de la U (artículos 1, 66.15 y 167); partido Conservador Colombiano (artículos 16.b) y c) y 127); partido Liberal Colombiano (artículo 7); partido Cambio Radical (artículos 41.7 y 52); Movimiento Alternativo indígena y Social (MAIS) (artículo 11); partido Alianza Social Independiente (ASI) (artículos 12.5, 15.9, 16.5, 103.3 y 129.16) y Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) (artículo 42.b).

257 Cfr. inciso segundo del artículo 314 de la Constitución.

258 Cfr. artículos 98, 99 y 106 de la Ley 136 de 1994.

259 Sentencia SU-034 de 2018.

260 Sección Quinta del Consejo de Estado, Sentencia del 14 de octubre de 2021 (expd. 68001-23-33-000-2019-00867-02), MP Carlos Enrique Moreno Rubio.

261 Sentencia T-510 de 2006 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

263 Sentencias SU-261 de 2021, M.P. José Fernando Reyes Cuartas; SU-474 de 2020, M.P. José Fernando Reyes Cuartas; y SU-399 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, entre otras.

264 Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 14 de agosto de 2009. Radicado 4401233100320080000701. CP. María Nohemí Hernández Pinzón.

265 Sentencia C-303 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

266 Ibidem.

267 Ibidem.

268 Ibidem.

269 Sentencia C-180 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara. Reiterada en la Sentencia C-179 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

270 Sentencia C-303 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

271 Ibidem.

272 Ibidem.

273 Ver al respecto: Sentencias C-303 de 2010 y C-490 de 2011, ambas con ponencia del doctor Luis Ernesto Vargas Silva.

274 Sentencia C-303 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Reiteró la Sentencia C-089 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

275 Ibidem.

276 Sentencia C-303 de 2014, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

277 Citado por Reniu Vilamala, J. Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996. Disponible en [http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/41541/1/Volum\\_editorial.pdf](http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/41541/1/Volum_editorial.pdf) pág. 53.

278 Artículos 264, transitorios 2 y 3 (AL 03 de 2017), transitorio 6 (artículo 1º AL 02 de 2021) de la Constitución.

279 Inciso primero del artículo 107 de la Constitución.

280 Inciso segundo del artículo 107 de la Constitución.

281 Inciso quinto del artículo 107 de la Constitución.

282 Sentencia C-490 de 2011 M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

283 Ibidem.

284 Ibidem.

285 Ibidem.

286 Sentencia C-342 de 2006 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

287 Ibidem.

288 Ibidem.

289 M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

290 Sentencia C-490 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

291 Ibidem.

292 M.P. Mauricio González Cuervo.

293 M.P. Humberto Sierra Porto.

294 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

295 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

296 Estas reglas jurisprudenciales fueron reiteradas en las Sentencias SU-219 de 2021 M.P. Cristina Pardo Schlesinger y T-009 de 2017 M.P. Alberto Rojas Ríos.

297 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 21 de octubre de 2021. Radicado 47001-23-33-000-2020-00075-01. CE. Carlos Enrique Moreno Rubio.

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

299 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.

300 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.

301 “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, comoquiera que solo en estos eventos puede reprocharse la defraudación a la lealtad partidista exigida al candidato sometido al medio de control de nulidad electoral. // Sin embargo, no solo la inscripción da por acreditado este presupuesto, teniendo en cuenta que, como ha sido admitido por la jurisprudencia de esta Sala de Sección, el desconocimiento de los apoyos expresos dados por un partido o un movimiento político a una causa proselitista distinta de la suya –aunque no exista registro de una aspiración particular– pueden llevar a cristalizar igualmente la causal de inelegibilidad erigida en el artículo 2.2 de la Ley 1475 de 2011. // 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” “. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Radicación: 11001-03-28-000-2020-00016-00 (Acum.). M.P. Lucy Jeannette Bermúdez. Reiterada en: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 21 de octubre de 2021. Radicado 47001-23-33-000-2020-00075-01. CE. Carlos Enrique Moreno Rubio.

303 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Providencia del 29 de abril de 2021. Expediente 5001-23-33-000-2020-00003-01. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

304 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

305 Sentencia C-011 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero, citada en la Sentencia C-179 de 2002 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

306 Sentencia C-180 de 1994. M.P. Hernando Herrera Vergara, Citada en la Sentencia C-179 e

2002 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

307 Artículo 2° de la Ley 1475 de 2011: “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”.

308 Corte Constitucional, sentencia SU-566 de 2019.

309 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 1 de julio de 2021, Rad. No. 11001-03-28-000-2020-00018-00, la cual, por orden del fallo de tutela del 9 de septiembre de 2021, Rad. No. 1001-03-15-000-2021-05205-00(AC) emitido por la Sección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado fue dejada sin efectos. En consecuencia, la Sección Quinta dictó la sentencia de reemplazo del 14 de octubre de 2021, Rad. No. 11001-03-28-000-2020-00018-00. Esta última fue dejada sin efectos por la Corte Constitucional en la sentencia T-263 de 2022 y, por consiguiente, dejó en firme la sentencia emitida por la Sección Quinta el 1 de julio de 2021.

310 “(...) por lo que resulta evidente que el candidato sobre el cual recae el acuerdo de voluntades tiene un deber de fidelidad, de lealtad con las agrupaciones políticas que lo respaldan, en tanto las representa en la contienda electoral, como lo indica la misma disposición, motivo por el cual resultaría totalmente ilógico considerar que está habilitado para actuar en contra los intereses de quienes inscribieron su candidatura, por ejemplo, apoyando a los candidatos de partidos y movimientos políticos que no hacen parte o no se adhirieron a la coalición y que están compitiendo con los que pertenece a ésta”. Ibídem.

311 “Por supuesto, no se pasa por alto que el candidato de coalición, además de tener un deber de fidelidad con el partido en el que milita, también se debe a las colectividades que apoyaron su candidatura, respecto de las cuales aceptó representarlas en la contienda electoral y presentar en su nombre un programa de gobierno (art. 29 de la Ley 1475 de 2011) (...)”. Ibídem.

312 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 24 de septiembre de 2020, Rad. No. 11001-03-28-000-2019-00074-00 (2019-00075).

313 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Ssentencia del 3 de diciembre de 2020, Rad. No. 68001-23-33-000-2019-00867-02.

314 La sentencia C-490 de 2011, en el estudio constitucional del artículo 2 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, extendió la prohibición de doble militancia a los partidos y movimientos políticos sin personería jurídica. Sin embargo, no realizó la mencionada extensión respecto de las coaliciones políticas.

315 “(...) la buena fe tiene como objetivo erradicar actuaciones arbitrarias por parte de las autoridades públicas pues pretende ‘que las actuaciones del Estado y los particulares se ciñan a un considerable nivel de certeza y previsibilidad, en lugar de dirigirse por impulsos caprichosos, arbitrarios e intempestivos.’. Sobre este último aspecto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que dicho principio rige todas las actuaciones y procedimientos de las entidades públicas, toda vez que uno de sus fines es ‘garantizar que las expectativas que legalmente le surgen al particular se concreten de manera efectiva y adecuada.’”. Corte Constitucional, sentencia T-453 de 2018 que referenció las sentencias T-845 de 2010 y T-458 de 2017.

316 “Su aparición en el ordenamiento se debe, precisamente, a la necesidad de proteger determinadas situaciones, en las que el sujeto carece de la certidumbre que otorgan los derechos subjetivos, pero que alberga una convicción razonable, una confianza legítima, de que la Administración conservará las circunstancias en que aquel se encuentra”. Corte Constitucional, sentencia SU-067 de 2022.

317 “La Corte insiste en que el ciudadano que acude al sistema de justicia –en calidad de accionante o como demandado– y soporta sus argumentos de derecho –para sustentar la pretensión o la defensa– en una postura jurisprudencial vigente, actúa con la confianza de que su caso será resuelto bajo esas reglas decisorias, por lo que un cambio abrupto de jurisprudencia rompe con las expectativas bajo las cuales los usuarios asentaron la realización de sus contenidos, por lo que los órganos de cierre deben propender por establecer fórmulas de decisión que protejan la buena fe de las partes”. Corte Constitucional, sentencia SU-474 de 2020.

318 Instituto jurisprudencial utilizado por el Consejo de Estado con el fin de equilibrar “las consecuencias de las alteraciones interpretativas de las disposiciones constitucionales,

legales y reglamentarias, comoquiera que propugna por una aplicación modulada en el tiempo -hacia el futuro- de las nuevas previsiones hermenéuticas (...) en garantía siempre de los derechos de quienes pretenden acceder a la administración de justicia”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 18 de febrero de 2021. Rad. No. 11001-03-28-000-2020-00058-00.