

DOBLE MILITANCIA POLITICA - Regulación. Evolución normativa / DOBLE MILITANCIA POLITICA - A partir de la Ley 1475 de 2011 las conductas que la constituyen son aplicables a todas las organizaciones políticas indistintamente de que cuenten o no con personería jurídica / DOBLE MILITANCIA - Tiene origen constitucional y fue regulada por la Ley 1475 de 2011

En acatamiento del mandato otorgado por el párrafo transitorio 2º del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2009, se profirió la Ley Estatutaria 1475 de 14 de julio 2011 “Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones” En el artículo 2º de la Ley se definió la doble militancia, se adicionaron otras conductas prohibitivas para los directivos de los partidos y movimientos políticos y, finalmente, se previó la forma como sería sancionada la transgresión de la norma. Es trascendental advertir que el texto de la Constitución Política [artículo 107], desde el Acto Legislativo 01 de 2003, previó la prohibición dirigida a los ciudadanos en los siguientes términos: “En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica” y el legislador estatutario, en el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011, extendió el ámbito de aplicación de la norma al eliminar el presupuesto referido a que el partido o movimiento político debía contar “con personería jurídica” y prever que “En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político.” Entonces, con la vigencia de la Ley 1475 de 2011, las conductas descritas como constitutivas de doble militancia, previstas por el legislador estatutario, son aplicables a todas las organizaciones políticas, indistintamente de que cuenten o no con personería jurídica. Lo anterior es de la mayor importancia, porque antes de la vigencia de la Ley 1475 de 2011 y con ello, de la interpretación realizada por la Corte Constitucional en la sentencia C-490 de 2011, la figura de la doble militancia, según el texto constitucional y para la jurisprudencia de esta Corporación, comportaba únicamente la prohibición de “pertenecer a más de un partido o movimiento político con personería jurídica”, de suerte que si la organización política carecía de personería jurídica, no podría configurarse doble militancia política. No sobra agregar que a los ciudadanos y candidatos antes del 14 de julio de 2011 –cuando entró en vigencia la Ley 1475- no se les puede exigir que interpretaran la doble militancia con el criterio de la Corte Constitucional, pues el texto literal de la Constitución Política restringía el derecho a quienes se inscribieran por un nuevo partido o movimiento político con personería jurídica.

NOTA DE RELATORIA: Sobre la extensión de la prohibición de la doble militancia a las agrupaciones políticas sin personería jurídica, Sentencia C-490 de 2011, Corte Constitucional.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 107 / LEY 1475 DE 2011 - ARTICULO 2

DOBLE MILITANCIA POLITICA - Modificaciones de la prohibición con la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2009 y de la Ley 1475 de 2011 / DOBLE MILITANCIA - Tiene diferentes destinatarios / DOBLE MILITANCIA POLITICA - Comporta cinco modalidades / DOBLE MILITANCIA - Fue regulada por el legislador estatutario con la Ley 1475 de 2011

La figura de “doble militancia” tiene cinco modalidades, las tres primeras previstas por el artículo 107 de la Constitución Política y las dos subsiguientes por el legislador estatutario en la Ley 1475 de 2011. Están dirigidas a: i) Los ciudadanos: “En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más

de un partido o movimiento político con personería jurídica.” (Inciso 2º del artículo 107 de la Constitución Política) ii) Quienes participen en consultas: “Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral.” (Inciso 5º del artículo 107 de la Constitución Política) iii) Miembros de una corporación pública: “Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones. (Inciso 12 del artículo 107 de la Constitución Política) iv) Miembros de organizaciones políticas para apoyar candidatos de otra organización: “Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados. Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.” (Inciso 2º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011) v) Directivos de organizaciones políticas: “Los directivos de los partidos y movimientos políticos que aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de estas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos” (Inciso 3º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011)

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 107 / ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2009 / LEY 1475 DE 2011

DOBLE MILITANCIA POLITICA - Interpretación restrictiva de las norma que establecen inhabilidades / INHABILIDADES - Su interpretación debe ser restrictiva en aplicación de lo principio pro libertatis y del estado liberal de derecho / DERECHO A ELEGIR Y SER ELEGIDO - Es de carácter fundamental

En el caso en estudio el asunto jurídico por resolver, se centra en determinar si la demandada está incurso en la prohibición de doble militancia política y, si en razón de ello, se encontraba en una situación de ilegitimidad o de inhabilidad que implique la nulidad de su elección. Considera el recurrente que la prohibición de doble militancia comporta una sanción desde la expedición del Acto Legislativo 01 de 2009, razón por la cual la demandada cuando renunció a la curul que ocupaba en nombre del Partido Liberal en la Asamblea Departamental del Quindío estaba en circunstancia de inelegibilidad, concretamente inhabilitada porque no habían transcurrido los 12 meses previstos por la norma. La demandada renunció a la curul en la Asamblea Departamental del Quindío el 29 de abril de 2011 e inscribió su candidatura a la Gobernación por el grupo significativo de ciudadanos “Quindío Firme” el 13 de julio de 2011, es decir, antes de que entrara en vigencia la Ley 1475 de 2011. El hecho de que la inscripción de su candidatura se cumplió cuando no había entrado en vigencia la referida ley comporta la siguiente situación fáctica y jurídica: **i)** no existía desarrollo legal alguno de la doble militancia, por ello la norma aplicable era únicamente el artículo 107 Constitucional que prevé un mandato sin consecuencia respecto de su posible incumplimiento, con excepción de lo explicado en lo referente a quienes participen en consultas y; **ii)** la prohibición constitucional se circunscribía en su texto literal únicamente a partidos; no aludió a grupos significativos de ciudadanos como es “Quindío Firme” por el

cual se inscribió la demandada. Al artículo 107 de la Constitución Política debe asignársele el sentido que, a juicio de la Sala, resulta de su literalidad, porque las causales de inhabilidad constituyen limitaciones al derecho fundamental a ser elegido, garantizado por el artículo 40 de la Constitución. La jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado ha establecido que las normas que establecen derechos y libertades constitucionales deben interpretarse siempre de la manera que garantice su más amplio ejercicio, en tanto que aquellas normas que los limiten mediante el señalamiento de inhabilidades, incompatibilidades y calidades para el desempeño de cargos públicos, deben estar consagradas expresamente en Constitución o en la ley y no pueden interpretarse en forma extensiva sino siempre, con la finalidad enunciada, en forma restrictiva. Es el principio pro libertatis. No sobra señalar que el imperativo de interpretar restrictivamente las normas que establecen inhabilidades constituye una aplicación del principio del Estado Liberal de Derecho establecido en el artículo 6º de la Constitución Política, según el cual “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes” que se traduce en que pueden hacer todo aquello que no les está expresamente prohibido, de donde se infiere, como regla general, que todos los ciudadanos pueden postularse a cargos de elección popular y que, excepcionalmente, no podrán hacerlo aquellos a quienes se los prohíbe expresamente la ley. Y el ordenamiento para ese momento [13 de julio de 2011] no previó que la doble militancia fuera causal de inhabilidad, ni que se configurara cuando el candidato deja un partido o movimiento político para inscribir su candidatura por un grupo significativo de ciudadanos, que como se sabe, carece de personería jurídica. De lo anterior, resulta evidente que no se puede desconocer los precisos términos en que está redactado el artículo 107 de la Constitución Política, so pena de vulnerar el derecho a ser elegido de la demandada y el derecho a elegir de quienes votaron por ella, pues ninguno de ellos tuvo la posibilidad de prever que la elección podría ser cuestionada por hechos que no son causal de inhabilidad que se imputa al demandado. De lo expuesto se concluye que, en el caso concreto, la demandada no era inelegible como Gobernadora del departamento del Quindío para el período 2012-2015 y; por consiguiente, se impone confirmar la sentencia apelada.

NOTA DE RELATORIA: Sobre el principio pro libertatis, Sentencia C-147 de 1998, Corte Constitucional.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 107

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejero ponente: MAURICIO TORRES CUERVO

Bogotá, primero (1) de noviembre de dos mil doce (2012)

Radicación numero: 63001-23-31-000-2011-00311-01

Actor: JESUS ANTONIO GONZALEZ

Demandado: GOBERNADORA DEL DEPARTAMENTO DEL QUINDIO

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia de 19 de abril de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío, mediante la cual negó la pretensión de nulidad del acto que declaró la elección de la demandada como Gobernadora del departamento del Quindío para el período 2012 a 2015.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda.

La parte actora, en ejercicio de la acción de nulidad electoral, y luego de corregida su demanda solicitó:

“PRIMERO: La solicitud de Nulidad (sic) o el acto demandado es el Acta de Declaratoria de Elección (FORMULARIO E-26 GO), GENERADO (sic) por la comisión escrutadora del Departamento (sic) del Quindío el día 5 de noviembre del presente año 2011, por medio de la cual se declaró la elección de la demandada (SANDRA PAOLA HURADO PALACIO) como Gobernadora Electa del departamento del Quindío, período 2012-2015...”

Para sustentar la pretensión de nulidad afirmó, en síntesis, lo siguiente:

- Que la demandada estaba inhabilitada para inscribir su candidatura a la Gobernación del Quindío porque incurrió en la prohibición de doble militancia política; por tanto, era inelegible.
- Que la demandada fue elegida diputada a la Asamblea Departamental del Quindío para el período 2008-2011 en representación del Partido Liberal Colombiano y el 29 de abril de 2011 renunció a esa curul.
- Después de su renuncia, Sandra Paola Hurtado Palacio presentó su candidatura para el cargo de Gobernadora de departamento del Quindío por el grupo significativo de ciudadanos denominado “Quindío Firme”.
- Realizadas las elecciones, la demandada fue elegida Gobernadora para el período 2012-2015 por el grupo significativo de ciudadanos “Quindío Firme”.
- Según el calendario electoral, para los comicios celebrados el 30 de octubre de 2011, el primer día de inscripción de candidatos era el 8 de febrero de 2011.
- Afirmó que la demandada renunció de manera extemporánea a su curul de Diputada a la Asamblea del Quindío y quedó inhabilitada para presentar su candidatura a la Gobernación por el grupo significativo de ciudadanos “Quindío Firme”, porque debió renunciar 12 meses antes del primer día de inscripciones, es decir el 8 de febrero de 2010, y no cuando *“solamente faltaban 6 meses para llevarse a cabo el proceso electoral (...).”*

El actor consideró que se vulneraron los artículos 107 de la Constitución Política; 1º del Acto Legislativo No. 01 de 2009 y; 2º de la Ley 1475 de 2011. Formuló los siguientes cargos por violación de la ley:

i) “Expedición irregular del acto de declaratoria de elección descrita en el art. 84 del C.C.A.”

Aduce que se presentó *“expedición irregular del acto de declaratoria de elección”* en razón a que, en su criterio, la demandada estaba *“inhabilita e impedida para ser inscrita como candidata y por ende para ser elegida”*.

Consideró que se vulneró el inciso 12 del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2009 en razón a que la demandada no renunció a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones como lo exige la norma y como lo reiteró el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011.

Por lo anterior, consideró que el acto de inscripción de la candidatura de la demandada a la Gobernación del Quindío se encuentra viciado y ello comporta la expedición irregular del acto que declaró su elección.

ii) *“Infracción de las normas en que debía fundarse (Art. 84 C.C.A.)”*

Reiteró que la demandada no renunció a la curul que ocupaba en la Asamblea Departamental del Quindío 12 meses antes del primer día de inscripción de las candidaturas a la Gobernación, y con ello se vulneraron los artículos 1º del Acto Legislativo 01 de 2009 y 2º de la Ley 1475 de 2011. (fls. 1 a 33)

1.2. Contestación de la demanda

La demandada, por conducto de apoderado, contestó y se opuso a la prosperidad de las pretensiones.

Señaló que, si bien para los años 2008 a 2010 y parte del 2011, fue diputada a la Asamblea Departamental del Quindío por el Partido Liberal Colombiano, ello no configura ninguna causal de inelegibilidad o de inhabilidad para ocupar el cargo de Gobernadora del Quindío en representación de un grupo significativo de ciudadanos, porque las inhabilidades e incompatibilidades deben estar señaladas de manera expresa en la ley, y que no existe norma que prevea la inhabilidad referida por el demandante.

Destacó que la demandada no perteneció de manera simultánea a más de un partido o movimiento político *“con personería jurídica”*; pues renunció al Partido Liberal Colombiano el 29 de abril de 2011 y la inscripción de su candidatura por el grupo significativo de ciudadanos *“Quindío Firme”* se produjo el 13 de julio de 2011.

Indicó que los grupos significativos de ciudadanos no cuentan con personería jurídica *“se trata única y exclusivamente de un fenómeno temporal, que persigue la elección de una persona o lista de personas sin vocación de permanencia”*, por consiguiente, *“no pueden ser incluidos dentro de la prohibición del inciso segundo del artículo 107 de la Carta Política”*.

Por las mismas razones, referidas a la carencia de personería jurídica de los grupos significativos de ciudadanos, consideró que tampoco se vulneró el inciso doce del artículo 107 de la Constitución Política, ni el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011.

Propuso las siguientes excepciones:

i) Falta de jurisdicción y competencia, porque en su criterio el juez de lo contencioso administrativo no puede imponer sanción o declarar la nulidad del acto de elección con fundamento en la prohibición de doble militancia, en razón a que el propio artículo 2º de la Ley 1475 de 2011 previó que la doble militancia se sanciona por los partidos o movimientos políticos de conformidad con sus estatutos.

En apoyo de sus afirmaciones transcribió un aparte de la sentencia C-490 de 2011¹ de la Corte Constitucional, referido a que el poder sancionatorio, en caso de vulneración de la prohibición de doble militancia, está a cargo de la propia agrupación política.

ii) Improcedencia de la nulidad electoral por doble militancia, se funda esta excepción en que el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011 prevé que la doble militancia será sancionada por el partido o movimiento político de conformidad con sus estatutos *“y/o a través del procedimiento de revocatoria de la inscripción, [por tanto] no es procedente la declaratoria de nulidad electoral de la doctora SANDRA PAOLA HURTADO PALACIO, en relación con la doble militancia”*

Citó diferentes sentencias de esta Corporación² y de la Corte Constitucional³ en las que se concluyó que en casos de doble militancia política el poder sancionatorio es de los partidos o movimientos políticos.

iii) Cosa juzgada por el Consejo Nacional Electoral, el apoderado de la demandada adujo que por los mismos hechos que se citan en el presente proceso, se solicitó ante el Consejo Nacional Electoral la revocatoria de la inscripción de su candidatura.

Señaló que el Consejo Nacional Electoral, en Resolución 2465 de 26 de septiembre de 2011, mantuvo incólume la inscripción de su candidatura con fundamento en las mismas razones que se exponen en la contestación de la demanda.

iv) inexistencia de doble militancia, indicó que no es posible aplicar de manera retroactiva la Ley 1475 de 2011, pues cuando dicha norma se expidió [14 de julio] la demandada ya no era miembro de ninguna corporación pública, ni del Partido Liberal Colombiano, pues ella renunció el 29 de abril de 2011. (fls. 78 a 89).

1.3. Intervención de terceros

El señor Jesús Antonio Obando Roa solicitó que se acepte su intervención para *“prohijar la oposición a las pretensiones de la demanda”* sin expresar ningún argumento para ese efecto (fl. 76). Por auto de 30 de enero de 2012 el *a quo* lo admitió como tercero en el proceso (fl. 123 a 125).

1.4. Alegatos de primera instancia.

¹ Que se encargó de hacer la revisión del Proyecto de Ley Estatutaria No. 190/10 Senado – 092/10 Cámara *“por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”*.

² Sección Quinta, sentencia de 30 de junio de 2011, rad. 11001032800020100006200 y de la Sala Plena, sentencia de 12 de abril de 2011, rad. 11001031500020100132500.

³ Sentencia C-342 de 2006.

1.4.1. El tercero Jesús Antonio Obando Roa reiteró las razones que expuso la demandada en su contestación. Transcribió en extenso una sentencia de esta Sección referida a la imposibilidad de invocar como causal de nulidad del acto de elección la infracción por doble militancia política⁴. (fls. 133 a 143)

1.4.2. La demandada, por conducto de su apoderado, insistió en los argumentos que expuso en la contestación para oponerse a las pretensiones de la demanda. (fls. 144 a 151).

1.4.3. La parte actora guardó silencio.

1.5. Concepto del ministerio público en primera instancia.

El Procurador Judicial 57 solicitó que se despachen desfavorablemente las pretensiones de la demanda por considerar que la prohibición de doble militancia política no comporta causa de inelegibilidad o de inhabilidad.

Con fundamento en una sentencia de esta Sección⁵, consideró que son los partidos y los movimientos políticos en quienes recae la facultad de imponer las correspondientes sanciones, de conformidad con sus estatutos, ante la configuración de la doble militancia.

Señaló que la Ley 1475 de 2011 no es aplicable al caso en estudio, habida consideración de que la demandada presentó renuncia el 29 de abril de 2011, y la norma entró en vigencia con posterioridad a dicho hecho, concretamente el 14 de julio de 2011. (fls. 153 a 166).

1.6. Sentencia de primera instancia.

Es la dictada el 19 de abril de 2012 por el Tribunal Administrativo del Quindío, mediante la cual se declararon no probadas las excepciones propuestas por la parte demandada y se negaron las pretensiones de la demanda.

Con relación a las excepciones denominadas “*falta de jurisdicción y competencia*” y “*cosa juzgada*” señaló que la existencia de mecanismos de carácter administrativo, o de otra índole, no excluye el control de legalidad que de los actos administrativos realiza la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Resaltó que el Consejo Nacional Electoral no es una autoridad jurisdiccional; por consiguiente resulta improcedente la invocación de la excepción de cosa juzgada porque dicho medio exceptivo parte del presupuesto de que se profirió una providencia judicial que resolvió el asunto con identidad de objeto, causa y sujetos; elementos que no se presentan en este caso.

Respecto del fondo del asunto, consideró que no era aplicable a la demandada la prohibición de doble militancia para los grupos significativos de ciudadanos, ni la obligación de renunciar con 12 meses de anterioridad previstas por la Ley 1475 de 2011, en razón a que renunció a su curul en la Asamblea Departamental del Quindío en representación del Partido Liberal Colombiano el 29 de abril de 2011, e inscribió su candidatura por el grupo significativo de ciudadanos “Quindío Firme” el

⁴ Sentencia de 17 de julio de 2008, rad. 63001233100020070015201.

⁵ Sentencia de 9 de julio de 2009, rad. 19001233100020080030801.

13 de julio de 2011, es decir, antes de que entrara en vigencia la Ley 1475 de 14 de julio de 2011.

Por lo anterior, concluyó el *a quo* que la demandada “no se encontraba sujeta a la prohibición de doble militancia política, debido a que se inscribió como candidata por un grupo significativo de ciudadanos, y la norma aplicable para esa época era de manera exclusiva el artículo 107 de la Constitución Política que no prevé la prohibición para este tipo de agrupaciones.” (fls. 169 a 182)

1.7. La apelación.

El actor insiste en las razones de nulidad que expuso en su demanda, sobre la doble militancia de los miembros de una corporación pública que se presentan a la siguiente elección por una organización política diferente sin renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones, comporta una circunstancia de inelegibilidad y, por tanto, debe considerarse como inhabilidad.

Señaló que el Acto Legislativo 01 de 2009 le impuso a la demandada la obligación a renunciar a su curul al menos doce meses antes del primer día de inscripciones, es decir, el 7 de febrero de 2010.

Recalcó que “no puede decirse que antes de dicha Ley [1475] no existía sanción o consecuencia jurídica para quien incurra en esta prohibición [doble militancia], pues esta prohibición data desde el año 2009, así como la sanción, ambas con el Acto Legislativo 1º de 2009...”

Consideró que la prohibición de doble militancia se extiende a los grupos significativos de ciudadanos por mandato de la Corte Constitucional en sentencia C-490 de 2001; por consiguiente, el hecho de que la demandada inscribiera su candidatura a la Gobernación del Quindío por el grupo significativo de ciudadanos “Quindío Firme”, configuró la prohibición. (fls. 184 a 196)

1.8. Alegatos de segunda instancia

Las partes guardaron silencio.

1.9. Concepto del Ministerio Público en segunda instancia

El señor Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado solicitó que se confirme la sentencia de primera instancia dictada por el tribunal Administrativo del Quindío.

Adujo que la doble militancia política no genera como consecuencia la nulidad de la elección ni la pérdida de investidura, ella comporta las sanciones que establezcan los partidos y movimientos políticos en sus estatutos.⁶ Resaltó que a esa misma conclusión arribó la Corte Constitucional cuando se ocupó de estudiar el texto que se convertiría en la Ley 1475 de 2011⁷.

⁶ Para el efecto, se apoyó en la sentencia de esta Sección de 15 de diciembre de 2005, sin indicación de su radicación; en sentencia de 19 de enero de 2006 rad. 68001231500020040000202; en sentencia de 9 de febrero de 2006, rad. 68001231500020040000202 (3875) .

⁷ Sentencia C- 490 de 2011.

Puntualizó que “...la doble militancia no genera nulidad de la elección, al tenor literal del artículo 107 de la Constitución Política (con la reforma del A.L. 1 de 2009 antes reformado por el A.L. 1 de 2003), pues éste consagró la prohibición de pertenecer simultáneamente a más de **un partido o movimiento político con personería jurídica**, sin incluir los grupos significativos de ciudadanos, ese era el texto de la norma al momento de la inscripción de la candidatura (nótese que la sentencia de la Corte Constitucional (C-490 de 23 de junio de 2011), que amplió el sentido de la norma y extendió la prohibición a los grupos significativos de ciudadanos es posterior a la inscripción de la candidatura a la gobernación de la señora Sandra Paola Hurtado Palacio, que conforme al E-6-CO se llevó a cabo el 13 de junio de 2011)”

Concluyó que en el caso en estudio no se incurrió en doble militancia política en los términos del artículo 107 de la Constitución Política, que prohíbe pertenecer simultáneamente a dos partidos o movimientos políticos con personería jurídica sin renunciar a alguno de ellos dentro del término previsto en la norma, en tanto que la candidatura de la demandada a la gobernación del Quindío se realizó con el aval de un grupo significativo de ciudadanos “del que no está probado se le hubiere reconocido personería jurídica”. (fls. 207 a 229)

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia.

Los artículos 129 y 132-8 del C. C. A., en concordancia con el artículo 13 del Acuerdo 58 del 15 de septiembre de 1999 -modificado por el artículo 1° del Acuerdo 55 de 5 de agosto de 2003-, asignan a esta Sección el conocimiento en segunda instancia de los procesos de nulidad contra actos de elección de los Gobernadores.

En este caso se pretende la nulidad del “Acta de Declaratoria de Elección” (formulario E-26 GO) que declaró la elección de la demandada como Gobernadora del departamento del Quindío para el período 2012-2015; por consiguiente, esta Sala es competente para conocer en segunda instancia del presente proceso.

2.2. Estudio del fondo del asunto.

En el caso en estudio el asunto jurídico por resolver, según el texto de la apelación, se centra en determinar si la demandada está incurso en la prohibición de doble militancia política y, si en razón de ello, se encontraba en una situación de ilegitimidad o de inhabilitación que implique la nulidad de su elección.

Considera el recurrente que la prohibición de doble militancia comporta una sanción desde la expedición del Acto Legislativo 01 de 2009, razón por la cual la demandada cuando renunció a la curul que ocupaba en nombre del Partido Liberal en la Asamblea Departamental del Quindío e inscribió su candidatura a la Gobernación del departamento del Quindío por el grupo significativo de ciudadanos “Quindío Firme”, estaba en circunstancia de inelegibilidad, concretamente inhabilitada porque no habían transcurrido los 12 meses previstos por la norma.

2.2.1. Evolución de la “doble militancia” en la Constitución Política

Antes de analizar los argumentos del recurso de la parte actora, es necesario comparar la evolución del contenido normativo del artículo 107 de la Constitución Política, para ese efecto, se resaltarán los aspectos relacionados con la doble militancia:

Versión original del artículo 107	Acto Legislativo 01 de 2003	Acto Legislativo 01 de 2009
<p>Se garantiza a todos los nacionales el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.</p> <p>También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.</p>	<p>Artículo 1 °. El artículo 107 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.</p> <p>En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento políticos con personería jurídica.</p> <p>Los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente. Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos podrán celebrar consultas populares o internas que coincidan o no con las elecciones a corporaciones públicas, de acuerdo con lo previsto en sus estatutos. En el caso de las consultas populares se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Quien participe en las consultas de un partido o</p>	<p>Artículo 1 °. El artículo 107 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.</p> <p>En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.</p> <p>Los Partidos y Movimientos Políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos.</p> <p>Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, podrán celebrar consultas populares o internas o interpartidistas que coincidan o no con las elecciones a Corporaciones Públicas, de acuerdo con lo previsto en</p>

	<p>movimiento político no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral</p> <p>También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y participar en eventos políticos.</p>	<p>sus Estatutos y en la ley.</p> <p>En el caso de las consultas populares se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral. El resultado de las consultas será obligatorio.</p> <p>Los directivos de los Partidos y Movimientos Políticos deberán propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas.</p> <p>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</p>
--	--	---

		<p>armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad.</p> <p>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.</p> <p>Las sanciones podrán consistir en multas, devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos, hasta la cancelación de la personería jurídica. 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. Si faltan menos de 18 meses para las siguientes</p>
--	--	---

		<p>elecciones, no podrán presentar terna, caso en el cual, el nominador podrá libremente designar el reemplazo.</p> <p>Los directivos de los partidos a quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere Personería Jurídica también estarán sujetos a las sanciones que determine la ley.</p> <p>También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.</p> <p>Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.</p> <p>Parágrafo transitorio 1°. Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 134, 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</p>
--	--	---

		<p>legislativo, para inscribirse en un partido distinto al que los avaló, sin renunciar a la curul o incurrir en doble militancia.</p> <p>Parágrafo transitorio 2°. El Gobierno Nacional o los miembros del Congreso presentarán, antes del 1° de agosto de 2009, un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrolle este artículo.</p> <p>El Proyecto tendrá mensaje de urgencia y sesiones conjuntas y podrá ser objeto de mensaje de insistencia si fuere necesario. Se reducen a la mitad los términos para la revisión previa de exequibilidad del Proyecto de Ley Estatutaria, por parte de la Corte Constitucional.</p>
--	--	--

Como se ve, el Constituyente derivado en las sucesivas reformas ha incrementado la disciplina de las agrupaciones políticas para fortalecer el sistema de bancadas.

Del texto del artículo 107 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009, se puede determinar que se mantiene idéntica la prohibición prevista desde el año 2003 en el sentido de que *i)* “En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica”; de igual manera, se mantuvo incólume que *ii)* “Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral.”

El Acto Legislativo 01 de 2009, agregó: *iii)* “Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.” Autorizó a que, 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 acto legislativo [14 de julio de 2009]⁸, para inscribirse en un partido distinto al que los avaló, sin renunciar a la curul “o incurrir

⁸ En razón a que el artículo 15 de la enmienda prevé: “El presente acto legislativo regirá a partir de su promulgación”, y ello se realizó en el Diario Oficial No. 47.410 de 14 de julio de 2009.

en *doble militancia*”, siempre y cuando se realice dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia de dicho acto legislativo.⁹

Por otra parte, el constituyente derivado previó que el legislador, por conducto de una ley estatutaria, desarrollara este artículo.¹⁰

2.2.2. La “doble militancia” según el Acto Legislativo 01 de 2009

La “doble militancia”, según la norma constitucional vigente, comporta tres aspectos:

2.2.2.1. El primero, una prohibición dirigida a los ciudadanos de manera general *“En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica”*.

2.2.2.2. El segundo, está previsto así: *“Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral”*, la norma no está dirigida a los ciudadanos de manera general, sino a quienes participen en consultas de partidos o movimientos políticos o en consultas interpartidistas; de esta conducta, el constituyente, desde el año 2003, sí previó que esas personas no podían inscribirse por otro partido o movimiento político en el mismo certamen electoral.

La jurisprudencia de esta Sección, a manera de *obiter dictum*, en vigencia del artículo 107 -modificado por el Acto Legislativo 01 de 2003- en sentencia dictada el 23 de febrero de 2007¹¹, señaló que de allí sí se puede derivar una consecuencia jurídica que comporta un vicio en el proceso de elección que podría generar su nulidad. En efecto, en la referida providencia dijo la Sala *“En el mismo artículo 107 de la Carta Política, el Constituyente sí estableció una consecuencia jurídica para quien como candidato participe en las consultas de un partido o movimiento político y luego pretenda participar por otro en el mismo proceso electoral, como es la de que no podrá inscribirse para esos efectos (inciso tercero, último párrafo). Esa norma tiene como finalidad el robustecimiento de los partidos y movimientos políticos mediante la utilización de un mecanismo que impida a sus militantes participar en sus consultas y luego a nombre de otro en el mismo proceso electoral, bien sea porque hayan renunciado como miembros después de la consulta o porque, efectivamente, incurran en doble militancia. De la violación de esa prohibición por parte de un candidato, sí podría deducirse una consecuencia jurídica, pues si a pesar de la misma se inscribe como candidato y resulta elegido, surge una irregularidad en el proceso de elección que podía conducir a la declaración de nulidad del acto que la declara.”*

2.2.2.3. El tercero, fue incorporado por el Acto Legislativo 01 de 2009, y está previsto en el último inciso del artículo 107 en los siguientes términos. *“Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, **por un partido distinto**, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.”*¹²

⁹ Parágrafo transitorio 1°.

¹⁰ Parágrafo transitorio 2°.

¹¹ Rad. 11001-03-28-000-2006-00018-00(3982-3951)

¹² Subrayas y negrillas de la Sala.

Ahora, en lo que atañe al mandado de la Carta para que los miembros de una corporación pública que decidan presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, renuncien a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones y su eventual infracción, del examen de los antecedentes del Acto Legislativo 01 de 2009, se dice en el informe de ponencia para cuarto debate en segunda vuelta en el Senado de la República:

“1. Responsabilidad de los partidos. Prohibición y sanción de la doble militancia.

El primer artículo del proyecto propone modificar el artículo 107 de la Constitución Política, estableciendo como principios rectores de la organización de partidos y movimientos políticos, la transparencia, la equidad de género, objetividad y moralidad, así como la obligación constitucional de presentar y divulgar sus programas políticos.

(...)

Si bien la Constitución vigente señala la prohibición a los ciudadanos para pertenecer de manera simultánea a más de un partido o movimiento político, se define la doble militancia y se propone que quien haya sido elegido por un partido o movimiento pertenezca a este hasta el final de su periodo y en caso de que quiera renunciar al mismo, deberá igualmente renunciar a su curul. Tampoco podrán apoyar candidatos de otros partidos si no han sido avalados por su partido de origen. Quien viole estos preceptos podrá ser sancionado con la pérdida de la curul o el cargo. Lo anterior con el propósito de establecer nuevos mecanismos para fortalecer partidos y movimientos y ponerle cortapisa a una de las prácticas que más afecta la legitimidad de los partidos políticos y se constituye en una grave burla a la representación ciudadana.

La implementación de este esquema impone como sanción la pérdida de curul (corporaciones) o el cargo (uninominales) según el caso, de acuerdo con el procedimiento que sea legalmente fijado.

Para quienes decidan aspirar por un partido diferente se establece la posibilidad de renunciar al mismo hasta doce meses antes del primer día fijado para la inscripción para las siguientes elecciones, renunciando también a la respectiva curul. Para quienes hubieren renunciado dentro de los doce meses anteriores a las elecciones de 2010, se prevé la posibilidad de cambio de partido.

Como medida transitoria que permita las reagrupaciones que requiera la implementación del nuevo marco constitucional, se autoriza a los miembros de cuerpos colegiados, durante los dos meses siguientes a la vigencia del Acto Legislativo, para inscribirse por un partido distinto sin necesidad de renunciar a la curul que ocupe.¹³

En efecto, esa fue la constante en el trámite del Acto Legislativo 01 de 2009, pues los informes de ponencia para los diferentes debates son reiterativos, en que:

“La implementación de este esquema impone como sanción la pérdida de curul (corporaciones) o el cargo (uninominales) según el caso, de

¹³ Cfr. Gaceta del Congreso 427/09, p. 3.

acuerdo con el procedimiento que sea legalmente fijado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.”¹⁴

Sin embargo se destaca que la eventual pérdida del cargo en caso de elecciones uninominales o el de la curul cuando se trata de elecciones plurinominales, no quedó previsto en la Constitución.

2.2.3. Regulación de la doble militancia por el legislador estatutario

En acatamiento del mandato otorgado por el párrafo transitorio 2º del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2009, se profirió la Ley Estatutaria 1475 de 14 de julio 2011¹⁵ *“Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”*

En el artículo 2º de la Ley se definió la doble militancia, se adicionaron otras conductas prohibitivas para los directivos de los partidos y movimientos políticos y, finalmente, se previó la forma como sería sancionada la transgresión de la norma.

Dice el artículo

“PROHIBICION 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.

¹⁴ Así consta en las Gacetas 674 de 1 de octubre de 2008, 697 de 3 de octubre de 2008, 725 de 21 de octubre de 2008, 736 de 22 de octubre de 2008, 742 de 24 de octubre de 2008, 828 de 21 de noviembre de 2008, 889 de 4 de diciembre de 2008.

¹⁵ Publicada en el Diario Oficial No. 48.130 de 14 de julio de 2011.

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.

PARAGRAFO. *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.”*

Es trascendental advertir que el texto de la Constitución Política [artículo 107], desde el Acto Legislativo 01 de 2003, previó la prohibición dirigida a los ciudadanos en los siguientes términos: *“En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político **con personería jurídica**”* y el legislador estatutario, en el artículo transcrito de la Ley 1475 de 2011, extendió el ámbito de aplicación de la norma al eliminar el presupuesto referido a que el partido o movimiento político debía contar *“**con personería jurídica**”* y prever que *“En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político.”*

La Corte Constitucional en sentencia C-490 de 2011 realizó la revisión del Proyecto de Ley Estatutaria No. 190/10 Senado - 092/10 Cámara *“Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”* [que se convirtió en la Ley 1475 de 2011], en relación con el artículo 2º, señaló que el legislador estatutario *“puede incorporar una regulación más exigente o extensiva respecto a la prohibición de doble militancia”* y por ello, extendió la prohibición a las agrupaciones políticas sin personería jurídica, en razón a que *“...tanto las agrupaciones políticas con personería jurídica o sin ella, están habilitadas para presentar candidatos a elecciones, las segundas supeditadas al apoyo ciudadano a través de firmas. En ese orden de ideas, si tanto una como otra clase de agrupaciones pueden presentar candidatos y, a su vez, uno de los ámbitos de justificación constitucional de la doble militancia es la preservación del principio democrático representativo, mediante la disciplina respecto de un programa político y un direccionamiento ideológico, carecería de todo sentido que la restricción solo se aplicara a una de las citadas clases de agrupación política.”*

Entonces, con la vigencia de la Ley 1475 de 2011, las conductas descritas como constitutivas de doble militancia, previstas por el legislador estatutario, son aplicables a todas las organizaciones políticas, indistintamente de que cuenten o no con personería jurídica.

Lo anterior es de la mayor importancia, porque antes de la vigencia de la Ley 1475 de 2011 y con ello, de la interpretación realizada por la Corte Constitucional en la sentencia C-490 de 2011, la figura de la doble militancia, según el texto constitucional y para la jurisprudencia de esta Corporación, comportaba únicamente la prohibición de *“pertenecer a más de un partido o movimiento político **con personería jurídica**”*, de suerte que si la organización política carecía de personería jurídica, no podría configurarse doble militancia política.¹⁶

¹⁶ Ver, entre otras, sentencias de la Sección Quinta de 8 de febrero de 2007, Rad. 11001-03-28-000-2006-00107-00(4046); 23 de febrero de 2007, Rad. 11001-03-28-000-2006-00018-00(3982-3951).

No sobra agregar que a los ciudadanos y candidatos antes del 14 de julio de 2011 –cuando entró en vigencia la Ley 1475- no se les puede exigir que interpretaran la doble militancia con el criterio de la Corte Constitucional, pues el texto literal de la Constitución Política restringía el derecho a quienes se inscribieran por un nuevo partido o movimiento político con personería jurídica.

2.2.4. La figura de la “doble militancia” con vigencia del Acto Legislativo 01 de 2009 y de la Ley 1475 de 2011.

El análisis realizado en precedencia permite a la Sala concluir que la figura de “doble militancia” tiene cinco modalidades, las tres primeras previstas por el artículo 107 de la Constitución Política y las dos subsiguientes por el legislador estatutario en la Ley 1475 de 2011. Están dirigidas a:

i) Los ciudadanos: *“En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.”* (Inciso 2º del artículo 107 de la Constitución Política)

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

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

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

v) Directivos de organizaciones políticas: *“Los directivos de los partidos y movimientos políticos que aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de estas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos”* (Inciso 3º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011)

2.2.5. El asunto en estudio

La controversia que se plantea en este proceso está circunscrita a la imputación de doble militancia de miembro elegido de corporación pública por el Partido Liberal [Asamblea Departamental del Quindío] que se presentó a la siguiente elección [Gobernación del Quindío] por el grupo significativo de ciudadanos

“Quindío Firme” sin renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.

Como se dijo antes, considera el recurrente que la prohibición de doble militancia comporta una sanción desde la expedición del Acto Legislativo 01 de 2009, razón por la cual la demandada cuando renunció a la curul que ocupaba en nombre del Partido Liberal en la Asamblea Departamental del Quindío estaba en circunstancia de inelegibilidad, concretamente inhabilitada porque no habían transcurrido los 12 meses previstos por la norma.

Para resolver el recurso de alzada, se tiene que:

- El 8 de febrero de 2011 el Registrador Nacional del Estado Civil profirió la Resolución 0871 de 2011 *“Por la cual se establece el calendario electoral para las elecciones de Gobernadores, Alcaldes, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y miembros de las Juntas Administradoras Locales, a realizarse el 30 de octubre de 2011”*.

En dicho calendario no se determinó la fecha en que se inició la inscripción de candidaturas, porque según el Código Electoral se fija únicamente la fecha límite para la inscripción, pero no señala el momento a partir del cual los candidatos pueden empezar a inscribirse.¹⁷

Es necesario precisar que respecto del primer día para la inscripción de candidatos para las elecciones que se celebraron el 30 de octubre de 2011, según lo expuesto por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto de 27 de julio de 2011¹⁸, debe tomarse el 8 de febrero de 2011, día en que el Registrador Nacional del Estado Civil profirió el calendario electoral; por consiguiente, el término para la actuación administrativa referente a la inscripción de candidatos comenzó a correr a partir de ese momento.

Dijo el referido concepto:

“El Registrador Nacional del Estado Civil señaló en el calendario electoral, para las elecciones locales del 30 de octubre de 2011, que la fecha en la cual se vence el plazo máximo para la inscripción de candidatos es el miércoles 10 de agosto de 2011 (...)

De lo expuesto se desprende claramente que el plazo en el cual se lleva a cabo la actuación administrativa de inscripción de candidaturas había comenzado antes del 14 de julio de 2011, fecha en la que entró a regir la ley 1475, pues al no existir término de inicio debe tenerse por tal al menos el de la Resolución del Registrador que definió el calendario electoral para los comicios del 30 de octubre de 2011.”

- El 29 de abril de 2011 la demandada renunció a su curul en la Asamblea Departamental del Quindío (en representación del Partido Liberal).

¹⁷ Para las elecciones locales, el artículo 2° de la Ley 163 de 1994, que modificó parcialmente el artículo 88 del Código Electoral, dispuso: *“La inscripción de candidatos a gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles o miembros de las juntas administradoras locales vence cincuenta y cinco (55) días antes de la respectiva elección. Las modificaciones podrán hacerse dentro de los cinco (5) días siguientes”*

¹⁸ Rad. 11001-03-06-000-2011-00040-00(2064). Autorizada la publicación el 27 de julio de 2011.

- El 13 de julio de 2011 la demandada inscribió su candidatura a la Gobernación del Quindío por una organización política diferente, que carece de personería jurídica (grupo significativo de ciudadanos “Quindío Firme”).
- Al día siguiente, es decir, el 14 de julio de 2011, entró en vigencia la Ley 1475 de 2011 (publicada en el Diario Oficial No. 48.130 de 14 de julio de 2011), que de conformidad con la Corte Constitucional [sentencia C-490 de 2011] también se aplica la doble militancia a los grupos significativos de ciudadanos, según el artículo 2º de la referida norma.

Como se desprende de lo anterior, es claro que la demandada renunció a la curul en la Asamblea Departamental del Quindío el 29 de abril de 2011 e inscribió su candidatura a la Gobernación por el grupo significativo de ciudadanos “Quindío Firme” el 13 de julio de 2011, es decir, antes de que entrara en vigencia la Ley 1475 de 2011.

Según los artículos 108, 109 y 263 de la Constitución Política y de conformidad con la Ley 130 de 1994¹⁹ tienen derecho a presentar listas de candidatos a elecciones populares los partidos y movimientos políticos, los grupos significativos de ciudadanos y los movimientos sociales, con la posibilidad de que obtengan o conserven su personería jurídica dependiendo, entre otros requisitos, de los resultados que obtengan en los certámenes electorales.

El hecho de que la inscripción de su candidatura se cumplió cuando no había entrado en vigencia la referida ley comporta la siguiente situación fáctica y jurídica: **i)** no existía desarrollo legal alguno de la doble militancia, por ello la norma aplicable era únicamente el artículo 107 Constitucional que prevé un mandato sin consecuencia respecto de su posible incumplimiento, con excepción de lo explicado en lo referente a quienes participen en consultas (numeral 2.2.2.2.) y; **ii)** la prohibición constitucional se circunscribía en su texto literal únicamente a partidos; no aludió a grupos significativos de ciudadanos como es “Quindío Firme” por el cual se inscribió la demandada.

Por lo expuesto, la Sala precisa que en atención a la situación fáctica del presente asunto, esto es, que la demandada presentó renuncia a su curul de diputada a la Asamblea Departamental del Quindío el 29 de abril de 2011 y se inscribió como candidata a la Gobernación por el grupo significativo de ciudadanos “Quindío Firme” el 13 de julio de 2011, no le es aplicable la norma vigente con posterioridad a esta actuación.

Nótese que según el contenido literal del artículo 107 de la Constitución Política el mandato se circunscribió a los miembros de corporación pública que se inscriban a la siguiente elección por otro partido al que fueron elegidos; en estas condiciones, es imposible exigir una conducta jurídica dirigida a que los ciudadanos entendieran –antes de la vigencia de la Ley 1475 de 2011- que éste comprendía también a los grupos significativos de ciudadanos.

Las restricciones deben tener efectos antes de la ocurrencia de los hechos en estricto acatamiento del principio de legalidad [recuérdese que la Ley 1475 de 2011 entró en vigencia el 14 de julio de 2011], por ello, para ese momento, resulta sustancial y ajustado jurídicamente concluir que no se extendían los efectos de la prohibición a los grupos significativos de ciudadanos, ni existía en el ordenamiento

¹⁹ “Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones.”

precepto alguno del que pudiera derivarse causal para declarar la nulidad de su elección, habida consideración de que el único referente normativo era el artículo 107 de la Constitución Política, y en lo que atañe a los numerales 2.2.2.1. y 2.2.2.3. de esta sentencia.

Respecto de la imposibilidad de aplicar la Ley 1475 de 2011 a situaciones anteriores a su vigencia, concretamente a candidatos que se hubieran inscrito antes de su vigencia, la Sala de Consulta y Servicio Civil señaló:

“Es incluso probable que antes de la vigencia de la ley estatutaria hubiera candidatos inscritos a alguno de los cargos que se elegirán próximamente. Entonces, según lo expuesto en el acápite anterior, habría que aplicar el artículo 40 de la ley 153 de 1887 en cuanto ordena que en materia procesal “los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación”, por lo cual todo lo que tuviera que ver con el procedimiento o actuación administrativa de inscripción de candidaturas, se debería regir por la ley anterior.”²⁰ (Subrayas y negrillas fuera del texto)

Al artículo 107 de la Constitución Política debe asignársele el sentido que, a juicio de la Sala, resulta de su literalidad, porque las causales de inhabilidad constituyen limitaciones al derecho fundamental a ser elegido, garantizado por el artículo 40 de la Constitución.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado²¹ ha establecido que las normas que establecen derechos y libertades constitucionales deben interpretarse siempre de la manera que garantice su más amplio ejercicio, en tanto que aquellas normas que los limiten mediante el señalamiento de inhabilidades, incompatibilidades y calidades para el desempeño de cargos públicos, deben estar consagradas expresamente en Constitución o en la ley y no pueden interpretarse en forma extensiva sino siempre, con la finalidad enunciada, en forma restrictiva. Es el principio *pro libertatis*²² al que la Corte Constitucional se refirió en la sentencia C-147 de 1998, en los siguientes términos:

“No se puede olvidar que las inhabilidades, incluso si tienen rango constitucional, son excepciones al principio general de igualdad en el acceso a los cargos públicos, que no sólo está expresamente consagrado por la Carta sino que constituye uno de los elementos fundamentales de la noción misma de democracia. Así las cosas, y por su naturaleza excepcional, el alcance de las inhabilidades, incluso de aquellas de rango constitucional, debe ser interpretado restrictivamente, pues de lo contrario estaríamos corriendo el riesgo de convertir la excepción en regla. Por consiguiente, y en función del principio hermenéutico pro libertate, entre dos interpretaciones alternativas posibles de una norma que regula una inhabilidad, se debe preferir

²⁰ *Ibídem.*

²¹ Al respecto pueden consultarse, entre otras, sentencias de 14 de noviembre de 2008, Rad. 73001-23-31-000-2007-00710-01; de 26 de febrero de 2009, Rad. 50001-23-31-000-2007-01107-01; de 13 de diciembre de 2010, Rad. 17001-23-31-000-2009-00077-01.

²² Este tema puede consultarse en las sentencias de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de 16 de julio de 1998, expediente 175; de 17 de agosto de 2000, expediente 2342; de 19 de mayo de 2005, expediente 3688; de 15 de junio de 2006, expediente 3921 y; la sentencia C-147 de 22 de abril de 1998 dictada por la Corte Constitucional, entre otras.

*aquella que menos limita el derecho de las personas a acceder
igualmente a los cargos públicos.”*

No sobra señalar que el imperativo de interpretar restrictivamente las normas que establecen inhabilidades constituye una aplicación del principio del Estado Liberal de Derecho establecido en el artículo 6º de la Constitución Política, según el cual *“Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes”* que se traduce en que pueden hacer todo aquello que no les está expresamente prohibido, de donde se infiere, como regla general, que todos los ciudadanos pueden postularse a cargos de elección popular y que, excepcionalmente, no podrán hacerlo aquellos a quienes se los prohíbe expresamente la ley. Y el ordenamiento para ese momento [13 de julio de 2011] no previó que la doble militancia fuera causal de inhabilidad, ni que se configurara cuando el candidato deja un partido o movimiento político para inscribir su candidatura por un grupo significativo de ciudadanos, que como se sabe, carece de personería jurídica.

De lo anterior, resulta evidente que no se puede desconocer los precisos términos en que está redactado el artículo 107 de la Constitución Política, so pena de **vulnerar el derecho a ser elegido de la demandada y el derecho a elegir de quienes votaron por ella**, pues ninguno de ellos tuvo la posibilidad de prever que la elección podría ser cuestionada por hechos que no son causal de inhabilidad que se imputa al demandado.

Por lo dicho, no puede concluirse que de conformidad con el artículo 107 de la Constitución Política la demandada estuviera inhabilitada para presentar su candidatura a la Gobernación del Quindío por el grupo significativo de ciudadanos “Quindío Firme”.

No deja de advertir la Sala que el numeral 8º del artículo 275 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011- nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- previó la “doble militancia política” como una de las causales de anulación electoral [norma que no es aplicable al caso en estudio porque entró en vigencia el 2 de julio de 2012, es decir con posterioridad a la fecha de los hechos objeto de estudio]²³, por ello, con invocación de dicha causal no hay duda que en caso de comprobarse fácticamente alguna de las modalidades de doble militancia prevista en la Constitución o en la ley, el juez de lo Contencioso Administrativo está facultado para declarar la nulidad del acto que declara la elección.

De lo expuesto se concluye que, en el caso concreto, la demandada no era inelegible como Gobernadora del departamento del Quindío para el período 2012 - 2015 y; por consiguiente, se impone confirmar la sentencia apelada.

²³ Dice el artículo 308:

“Régimen de transición y vigencia. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauran con posterioridad a la entrada en vigencia.

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior.”

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

FALLA

CONFIRMASE la sentencia de 19 de abril de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío.

En firme esta sentencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

SUSANA BUITRAGO VALENCIA
Presidente

MAURICIO TORRES CUERVO

ALBERTO YEPES BARREIRO