



NULIDAD ELECTORAL – Contra acto de elección del alcalde municipal de Girón por doble militancia en la modalidad de apoyo / COALICIÓN POLÍTICA – Concepto / COALICIÓN POLÍTICA – Generalidades

[E]sta Corporación ha entendido el concepto de coalición “como la decisión libremente adoptada por las organizaciones políticas de juntar esfuerzos para lograr un fin común en el campo de lo político e indicó que de conformidad con la Constitución Política, específicamente con las reformas establecidas en los Actos legislativos 01 de 2003 y 2009, estas pueden darse antes o después de las elecciones. (...). Así mismo ha dicho que “(i) las coaliciones y alianzas se toman como equivalentes en el ordenamiento jurídico interno, (ii) las mismas se pueden realizar con fines pre-electorales y post-electorales, (iii) el requisito fundamental es el acuerdo de voluntades entre las organizaciones políticas, (iv) se requiere que la inscripción sea avalada si la coalición o alianza se surte únicamente entre partidos y movimientos políticos con personería jurídica, pero si de la misma participa un movimiento social o grupo significativo de ciudadanos es viable que la inscripción se haga por firmas con la garantía de seriedad, y (v) ninguno de los coaligados puede inscribir, por separado, otra lista o candidato para el mismo certamen electoral”. (...). [U]no de los requisitos que se deben cumplir en la inscripción de candidatos por parte de coaliciones de partidos o movimientos políticos es que en el formulario E-6 se deje claro no solo las agrupaciones políticas que integran la coalición, sino la filiación política del candidato, para que, en palabras de la Corte Constitucional, se proteja la libertad del elector, puesto que de esa manera sabe con certeza a qué partido pertenece, ya que la coalición podría generar confusión al respecto. Así las cosas el formulario E-6 para coaliciones, sirve para demostrar el partido de origen del candidato. (...). De [los] documentos [allegados al proceso] se tiene que el partido que dio el aval principal fue el partido Alianza Verde y los demás partidos coaligados dieron su autorización, coaval o aval en coalición al candidato, y en dos de esos coavales se indicó con detalle que se coavalaba al candidato Carlos Alberto Román Ochoa como candidato del Partido Alianza Verde. Así las cosas, para esta Sala es claro que en el momento de la inscripción, el partido de origen del demandado era el partido Alianza Verde, tal como se indicó en el formulario E-6AL, así como en los coavales dados por los partidos coaligados y del acuerdo mismo de coalición.

PROHIBICIÓN DE DOBLE MILITANCIA POLÍTICA – Finalidad / DOBLE MILITANCIA POLÍTICA – Modalidades / COALICIÓN POLÍTICA – Supuestos en que el candidato inscrito puede brindar apoyo / DOBLE MILITANCIA POLÍTICA – Configuración al apoyar a candidato perteneciente a partido político distinto al del demandado

La prohibición de doble militancia fue introducida en el ordenamiento jurídico colombiano con el fin de imprimir seriedad y fortalecer las instituciones de las agrupaciones políticas para evitar que sus militantes desplegaran conductas contrarias a los principios y lineamientos propios de cada uno de ellos. (...). [L]a doble militancia tiene varias manifestaciones, algunas de ellas consagradas en la misma Carta Política, otras introducidas por la Ley 1475 de 2011, las cuales han sido consolidadas por la jurisprudencia de Sección en cinco modalidades, según sus destinatarios, así: i) Los ciudadanos: “En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político.” (Inciso 1º del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011). ii) Quienes participen en consultas: “Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral.” (Inciso 5º del artículo 107 de la Constitución Política). iii) Miembros de una corporación pública: “Quien siendo miembro de una corporación pública





decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones”. (Inciso 12 del artículo 107 de la Constitución Política e Inciso 2º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011). iv) Miembros de organizaciones políticas para apoyar candidatos de otra organización: “Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados. Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.” (Inciso 2º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011). v) Directivos de organizaciones políticas: “Los directivos de los partidos y movimientos políticos que aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de estas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos” (Inciso 3º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011). De igual forma, resulta del caso reiterar que a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, la doble militancia constituye una causal autónoma de nulidad electoral con consagración expresa en el numeral 8 del artículo 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (...). Así las cosas, 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. (...). De otra parte, se precisa que para que se configure la doble militancia por apoyo se requiere que la persona a la que se dirige la prohibición realice un solo acto contrario a la misma, es decir no se requiere que sea un acto repetitivo. (...). En este caso, según se acreditó en el expediente, el señor Carlos Alberto Román Ochoa una vez inscrito como candidato a la alcaldía de Girón con el aval del partido Alianza Verde y con el coaval de los partidos políticos que conformaron la coalición «Carlos Román Alcalde», realizó una manifestación pública de apoyo a la candidata a la Gobernación de Santander Ángela Patricia Hernández Ochoa, quien no pertenece al Partido Alianza Verde, situación constitutiva de doble militancia, en los términos previstos en el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011. (...). De todo el estudio hecho con antelación, encuentra la Sala que el demandado incurrió en doble militancia, y en consecuencia hay lugar a revocar la sentencia de primera instancia y en su lugar se declarará, con efectos ex nunc, la nulidad del acto acusado que contiene la elección del señor Carlos Alberto Román Ochoa como alcalde del municipio de Girón - Santander para el periodo constitucional 2020-2023.

NOTA DE RELATORÍA: Con respecto a las coaliciones y su concepto, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 21 de julio de 2016, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez, Rad. 05001-23-33-000-2015-02451-01; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 12 de septiembre de 2013, M.P. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 25000-23-31-000-2011-00775-02. Sobre el estudio de constitucionalidad del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, alusivo a los candidatos de colación, consultar: Corte Constitucional, sentencia C-490 del 23 de junio de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Sobre la misma norma ya mencionada y la





inscripción de candidaturas en colación, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 25 de agosto de 2016, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 05001-23-33-000-2015-02579-01. En cuanto a las cinco modalidades de la doble militancia, consultar: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 29 de septiembre del 2016, M.P. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 730001-23-33-000-2015-00806-01. Sobre las coaliciones y la doble militancia, consultar: 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. Sobre la doble militancia por apoyo y que no requiere que sea un acto repetitivo, consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia del 31 de octubre de 2018, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2018-00032-00.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 107 / LEY 1475 DE 2011 – ARTÍCULO 2 / LEY 1475 DE 2011 – ARTÍCULO 29 / LEY 1475 DE 2011 – ARTÍCULO 34 / LEY 1475 DE 2011 – ARTÍCULO 35 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 275 NUMERAL 8 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO – ARTÍCULO 244 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO – ARTÍCULO 253

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Bogotá, D.C., tres (3) de diciembre de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 68001-23-33-000-2019-00867-02

Actor: CARLOS LEONARDO HERNÁNDEZ

Demandado: CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA – ALCALDE DE GIRÓN - SANTANDER, PERIODO 2020-2023

Referencia: NULIDAD ELECTORAL

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sala a decidir los recursos de apelación interpuestos por los señores Carlos Leonardo Hernández, en su condición de demandante, y por el coadyuvante Joselín Díaz Aguillón, en contra de la sentencia proferida el 28 de agosto de 2020 por el Tribunal Administrativo de Santander que negó las pretensiones de la demanda instaurada con el fin de obtener la declaración de nulidad del acto de elección del señor Carlos Alberto Román Ochoa como alcalde del municipio de Girón (Santander) para el periodo constitucional 2020-2023.

I. ANTECEDENTES



1. Pretensiones

El señor Carlos Leonardo Hernández, actuando en nombre propio y en ejercicio del medio de control de nulidad electoral previsto en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Santander con el fin de que se hiciera la siguiente declaración¹:

“PRIMERA: Que se declare la nulidad del acto administrativo de elección contenido en el Formulario E-26 AL de fecha 06 de noviembre de 2019, por medio del cual la Comisión Escrutadora Departamental de Santander declaró la elección del señor CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA quien se identifica con la C.C. 1.095.789.042 como alcalde de Girón Santander, para el periodo 2020-2023.

SEGUNDA: como consecuencia de la nulidad del acto administrativo descrito en la primera pretensión de este acápite (E 26 AL de Girón Santander) y por tanto de la elección del señor CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA como Alcalde Municipal de Girón (Santander), se excluyan del cómputo los votos contenidos en su favor y en consecuencia se realice un nuevo escrutinio y se declare la elección de quien le sigue en la votación y se expida la credencial respectiva conforme lo ordenan los numerales 2 y 3 del artículo 288 del CPACA (Ley 1437 de 2011)”. (Mayúsculas sostenidas del texto original).

2. Hechos

Sostuvo que el 24 de julio de 2019, con sujeción al calendario electoral de ese año, el señor Carlos Alberto Román Ochoa, quien milita en el Partido Alianza Verde, se inscribió para participar en la contienda para la alcaldía del municipio de Girón para el periodo 2020-2023, candidatura que fue suscrita a través de una coalición de partidos políticos, entre los que se encuentran: el Partido Social de Unidad Nacional (Partido de la U); el Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS); el Partido Conservador Colombiano; el Partido Alianza Social Independiente (ASI); el Partido Cambio Radical; el Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), el Partido Liberal Colombiano y el Partido Alianza Verde.

Indicó que la coalición para la candidatura del señor Carlos Alberto Román Ochoa se denominó «Coalición Carlos Román Alcalde», en cuya acta de conformación quedó consignado: «*El presente documento compromete irrestrictamente al candidato avalado a respaldar candidaturas inscritas y avaladas o coavaladas por el Partido Alianza Verde a las corporaciones públicas*».

Señaló que el señor Román Ochoa tenía prohibido manifestar respaldo hacia los candidatos, a cualquier cargo de elección, de los partidos diferentes a los que suscribieron la mencionada coalición, en razón de su militancia en el Partido Alianza Verde.

¹ Folio 2 del cuaderno principal del expediente.



No obstante lo anterior, adujo que en abierta contradicción de lo normado en el artículo 107 Constitucional y en el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011, el señor Román Ochoa respaldó a los señores Ángela Patricia Hernández González y Mauricio Aguilar a la Gobernación de Santander, quienes no estaban inscritos en el Partido Alianza Verde.

Expresó que el demandado en múltiples eventos masivos y públicos, en abierto desconocimiento de la candidatura del señor Leonidas Gómez a la Gobernación de Santander por la coalición integrada, entre otros, por el Partido Alianza Verde, hizo manifestaciones de apoyo a los candidatos Ángela Hernández y Mauricio Aguilar Hurtado.

Puntualizó que fue tan claro el apoyo del señor Román Ochoa a la candidata Ángela Hernández que en la sede de campaña de aquel, había afiches de esta última, en los que se promovía su candidatura a la Gobernación de Santander.

Igual acotación hizo respecto del apoyo otorgado al candidato Mauricio Aguilar Hurtado, el cual quedó registrado en varias fotografías que han sido publicadas en distintas redes sociales.

3. Normas violadas y concepto de la violación

En criterio del demandante, con el acto administrativo de elección acusado contenido en el formulario E-26 AL se desconocieron los artículos 107 de la Constitución Política y 2 de la Ley 1475 de 2011, por el hecho de que el alcalde del municipio de Girón, elegido para el periodo 2020-2023, incurrió en la prohibición de doble militancia.

Sostuvo que de conformidad con lo previsto en el artículo 107 de la Carta Política *«En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica»*.

Acotó que tal prohibición está regulada en el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011, norma que prevé, además, que la militancia o pertenencia a un partido 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.

Afirmó que según ese postulado, quienes aspiren a ser elegidos en corporaciones de elección popular no podrán apoyar a candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados y, por lo tanto, el incumplimiento de esta regla 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.



Manifestó que el señor Carlos Alberto Román Ochoa se encuentra incurso en prohibición para ser elegido en el cargo de alcalde de Girón para el periodo 2020-2023, por estar incurso en una doble militancia.

Finalmente, expuso que el Consejo Nacional Electoral, en un caso con circunstancias fácticas similares a las narradas, revocó la inscripción del señor Fredy Antonio Anaya como candidato a la alcaldía de Bucaramanga (Santander) por el Partido Cambio Radical, en la medida en quedó demostrado el apoyo brindado al candidato Mauricio Aguilar Hurtado, quien aspiraba a la Gobernación de Santander, inscrito por la coalición entre el Grupo Significativo de Ciudadanos Siempre Santander -agrupación a la que pertenece- y el Partido Conservador Colombiano.

4. Contestación de la Demanda

4.1 Carlos Alberto Román Ochoa

Mediante apoderado, el demandado se pronunció sobre los hechos de la demanda en los siguientes términos:

Precisó que el señor Román Ochoa renunció al partido Alianza Verde el 12 de junio de 2018, la cual fue aceptada el 20 de ese mismo mes y año.

Señaló que además de la renuncia al partido, también presentó renuncia a su curul como concejal del municipio de Girón, la cual también fue aceptada el 20 de junio de 2018.

De otra parte, expuso que el señor Leonidas Gómez Gómez se inscribió como candidato a la Gobernación del departamento por una coalición denominada «Dignidad Santandereana» conformada por el Polo Democrático Alternativo, el Partido Alianza Verde y Colombia Humana-Unión Patriótica, cuyo aval principal lo dio el Polo Democrático Alternativo.

Adujo que no hay prueba que demuestre que el demandado haya recibido respaldo a su candidatura por parte del señor Pedro Leonidas Gómez Gómez avalado por el Polo Democrático Alternativo.

Alegó que no existe doble militancia por apoyar a candidatos de partidos de la coalición, y en este caso, el señor Leonidas Gómez fue presentado por una coalición del Polo Democrático, el Partido Alianza Verde y Colombia Humana-Unión Patriótica.

Reiteró que el demandado, respetando el acuerdo de coalición, no apoyó a candidatos diferentes a aquellos pertenecientes a los partidos suscriptores de la inscripción y de la coalición.

4.2 Consejo Nacional Electoral



A través de apoderado contestó la demanda y frente a las pretensiones sostuvo que se atiene a lo que resulte debidamente probado en el proceso, en concordancia con el marco constitucional y legal vigente.

Después de mencionar varias sentencias de la Sección Quinta del Consejo de Estado, indicó que de lo dicho por esta Sala en diferentes pronunciamientos sobre la doble militancia, hay reglas y subreglas que deben ser tenidas en cuenta en el momento de decidir el presente asunto, así como lo relativo al valor probatorio de las pruebas aportadas.

4.3 Joselín Díaz Aguillón

Intervino como coadyuvante y solicitó que se declare la nulidad de la elección demandada.

5. Sentencia de primera instancia

Mediante providencia del 28 de agosto de 2020, el Tribunal Administrativo de Santander denegó las pretensiones de la demanda, con fundamento en las siguientes razones:

Sostuvo que el demandado fue inscrito como candidato para la alcaldía del municipio de Girón, periodo 2020-2023 por la coalición «Carlos Román Alcalde», conformada por: el partido Alianza Verde, el Partido de la U, el Movimiento Alternativo Indígena y Social – MAIS, el Partido Conservador Colombiano, el Partido Alianza Social Independiente – ASI, el Partido Cambio Radical, el Movimiento Autoridades Indígenas Colombia AICO y el Partido Liberal.

Añadió que el señor Román Ochoa se desafilió del partido Alianza Verde desde el 20 de junio de 2018, de acuerdo con la renuncia presentada a la colectividad. En esa misma oportunidad, renunció a su curul en el Concejo Municipal de Girón.

De otra parte dijo, en cuanto a las fotos aportadas, que por sí mismas no prueban el apoyo o respaldo que, según el actor, pudo haber brindado el demandado al entonces candidato a la Gobernación de Santander, Mauricio Aguilar, pues esos documentos solo registran unas reuniones, presuntamente de contenido político, a las que asisten ciudadanos simpatizantes de la campaña de este último, y en las que también aparece el candidato Carlos Alberto Román Ochoa, pero no son demostrativas de la supuesta ayuda al señor Aguilar.

Explicó que ninguna de las pruebas tiene la veracidad de demostrar que el señor Carlos Alberto Román Ochoa apoyó la candidatura de Mauricio Aguilar o de Ángela Hernández para la Gobernación de Santander, quienes pertenecen a una colectividad diferente en la cual se encuentra inscrito el demandado.

6. Las impugnaciones

6.1. Demandante

Sustentó el recurso con fundamento en los siguientes cargos:

1. No se resolvió el problema jurídico determinado en la fijación del litigio

Explicó que en la audiencia inicial el litigio se circunscribió en determinar si era procedente la declaración de nulidad de la elección del señor Carlos Alberto Román Ochoa como alcalde del municipio de Girón, por haberse configurado la causal establecida en el numeral 8 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, debido a la presunta doble militancia en que incurrió el demandado.

Lo anterior, por haber apoyado a candidatos a la Gobernación de Santander distintos a los del partido por el cual obtuvo su inscripción, y para ello se debía determinar, en primer lugar, si el candidato reunía los requisitos para ser militante de algún partido o movimiento político y, en segundo término, establecer los efectos legales de los datos sobre partidos incorporados en el formulario E6-AL, los efectos jurídicos del acuerdo de coalición sobre partidos que otorgan aval y de los partidos que se unen a la coalición, al igual que las consecuencias de dichos acuerdos sobre la condición de militante del candidato de la coalición.

Sostuvo que el *a quo* limitó su análisis a una somera descripción fáctica y, sin razón alguna, concluyó que el demandado no es militante del partido por el cual se inscribió sino que se encontraba inscrito como candidato para la Alcaldía de Girón, periodo 2020- 2023, según formulario E-E6, por la coalición «Carlos Román Alcalde», afirmación con la que se desconoció la pertenencia al partido que lo inscribió, tal como lo acredita la prueba aportada al expediente.

2. Desconocimiento del material probatorio allegado.

Al respecto, destacó que las siguientes pruebas no fueron valoradas:

i) Video publicado en las redes sociales de la candidata a la gobernación Ángela Hernández el 16 de septiembre de 2019, es decir, después de la inscripción de candidatos, documento que no fue tachado de falso en la contestación de la demanda.

Manifestó que en el video se observa al candidato Carlos Alberto Román Ochoa invitando a apoyar a la candidata Ángela Hernández a la Gobernación de Santander.

ii) El *link* para visualizar el video en la red social *Facebook* de la candidata a la gobernación Ángela Hernández, fue publicado el 16 de septiembre de 2019, con posterioridad a la fecha de inscripción de candidatos.

iii) Copia de la captura de pantalla del video que aún se encuentra en la página de *Facebook* del 16 de septiembre de 2019, en donde el candidato Carlos Román Ochoa invita a apoyar a la candidata Ángela Hernández a la Gobernación de Santander.



iv) El documento contentivo del aval otorgado por el Partido Alianza Verde al candidato Carlos Alberto Román Ochoa, con el que se comprueba la pertenencia de este a dicha colectividad, en cumplimiento de lo previsto en el inciso segundo del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011.

Sobre este tópico, indicó que en el formulario de inscripción se debe señalar la filiación política del candidato al respectivo cargo, y que esta no podía ser la coalición «Carlos Román Alcalde», toda vez que no cuenta con personería jurídica y, por esa razón, era indispensable que obtuviera el aval del partido Alianza Verde conforme con el procedimiento establecido en los estatutos de la colectividad.

v) Documento dirigido a la organización electoral suscrito por los señores Rodrigo Romero Hernández y Jaime Navarro Wolff, en calidad de representantes legales del Partido Alianza Verde, el cual fue aceptado y firmado por el señor Román Ochoa, en el cual se manifestó que *«el presente documento compromete irrestrictamente al candidato avalado a respaldar las candidaturas inscritas y avaladas o coavaladas por el PARTIDO ALIANZA VERDE»*.

También sostuvo que para resolver si el candidato a la alcaldía de Girón reunía o no los requisitos para ser militante de algún partido o movimiento político, se debió haber tenido en cuenta el concepto rendido por el Ministerio Público en el que se indicó con claridad que a pesar de que el candidato pueda inscribirse como candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en la coalición, tal circunstancia no significa que el inscrito se encuentre afiliado a todos los partidos que conforman la coalición, de manera que el candidato conserva su filiación política y, en consecuencia, le está vedado apoyar a candidatos distintos de los inscritos por el partido o movimiento político al cual pertenece.

Adujo que no se valoraron ni se apreciaron en su integridad y con base en las reglas de la sana crítica las fotografías allegadas con la demanda que corresponden a fechas posteriores a la de inscripción de los candidatos y que reposan en la página oficial de la campaña del entonces candidato y ahora gobernador de Santander Mauricio Aguilar, en las que se observa un claro apoyo a la campaña del señor Román Ochoa por parte del candidato Aguilar.

Aseguró que se desconoció la prueba que el propio despacho sustanciador decretó de oficio, referida a que la Registraduría Nacional del Estado Civil remitiera copia de la inscripción de la candidatura de los aspirantes a la Gobernación de Santander para el periodo 2020-2023, en la que se estableciera, en forma concreta, por cuál partido se había inscrito cada candidato.

Con la prueba allegada se logra establecer que el candidato a la Gobernación de Santander para el periodo 2020-2023, apoyado en coalición por el Partido Alianza Verde, fue el señor Pedro Leonidas Gómez Gómez, es decir, al único al que podía apoyar el candidato Román Ochoa, en razón del compromiso suscrito por este con el partido político al que se encuentra afiliado.



Insistió en que si bien el nombre de la coalición se denominó «Carlos Román Alcalde», lo cierto es que el Partido Alianza Verde fue quien otorgó el aval al candidato, tal como lo prueba el formulario E-6 AL, en el que se observa que pertenece a ese partido y los demás partidos son coaligados.

En consecuencia, el candidato no puede ser considerado como militante de la coalición sino del partido que lo inscribió y avaló, esto es, el Partido Alianza Verde.

Advirtió que a pesar de que el señor Román Ochoa renunció a la militancia del Partido Alianza Verde el 20 de junio de 2018, se volvió a inscribir para la contienda electoral del 27 de octubre del año 2019 para la alcaldía de Girón con el aval Partido Alianza Verde, de lo que se colige su pertenencia y militancia, nuevamente, a esa colectividad.

Destacó que del acuerdo de coalición se desprende que el candidato único para la Alcaldía de Girón de cada uno de los partidos coaligados era el señor Carlos Alberto Román Ochoa; no obstante para el entonces candidato no operó reciprocidad alguna, en el sentido de que no le era permitido, como candidato de coalición, manifestar respaldo hacia los candidatos de los partidos que suscribieron la coalición a cualquier cargo, ya que la filiación política del señor Carlos Alberto Román Ochoa es al Partido Alianza Verde y fue de público conocimiento que el partido al cual pertenece tenía listas al Concejo Municipal de Girón, a la Asamblea Departamental y a la Gobernación de Santander.

Enfaticó en que el Tribunal Administrativo de Santander no se refirió al video aportado, en donde quedó claro el apoyo del señor Carlos Alberto Román Ochoa a la candidata Ángela Hernández, quien fue coavalada por el Partido MIRA y por el Centro Democrático, aunque su inscripción se dio por el Partido de la U, grupos políticos diferentes al que pertenece el señor Román Ochoa.

Con esta prueba se aprecia el contexto del apoyo, para significar que este se dio dentro de la contienda electoral para el periodo 2020-2023, el cual fue tan evidente que se observan los afiches propios de la campaña de «Carlos Román Alcalde», cuyo lema y logo solo fueron utilizados después de la inscripción de la candidatura.

6.2 Coadyuvante

Como fundamento de la alzada sostuvo que en este caso lo que se alega es que el demandado el 17 de julio de 2019 adquirió de nuevo la militancia en el Partido Alianza Verde para cumplir con el requisito de filiación política que exige el numeral 2 del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011.

Indicó que está probado que el 17 de julio de 2019, el partido Alianza Verde le otorgó aval principal al demandado para que se inscribiera como candidato a la Alcaldía de Girón.



Adujo que no es cierto, como lo afirma el Tribunal Administrativo de Santander, que el demandado aspiraba a ser elegido alcalde por la coalición «Carlos Román Alcalde», dado que ésta carece de personería jurídica, y el inciso 2 del artículo 29 de la Ley 1437 de 2011 prevé que los partidos y movimientos políticos con personería, son los que pueden inscribir candidatos y listas para toda clase de cargos y corporaciones de elección popular, o los grupos significativos de ciudadanos cuando les han aprobado la recolección de firmas.

En cuanto a las fotografías allegadas dijo que no queda duda que son originales, no corresponden a montajes, y tienen un contenido político, pues la circunstancia de tiempo corresponde a la época electoral de 2019, es decir, en el periodo posterior a la inscripción, donde el señor Carlos Alberto Román Ochoa y Mauricio Aguilar eran candidatos a la Alcaldía de Girón y a la Gobernación de Santander, respectivamente.

Adujo que no se valoró el video del cual se tiene certeza que el tiempo es el mismo que corresponde al proceso electoral que se inició desde el 2 de agosto de 2019, cuando la Registraduría Nacional del Estado Civil reportó los candidatos inscritos.

La circunstancia de modo también está probada, puesto que se observa a Carlos Alberto Román Ochoa en una reunión política auspiciada por el Partido MIRA con publicidad política, abrazado con la candidata a la Gobernación de Santander Ángela Hernández (inscrita por el Partido de la U), invitando para que la respaldaran a ella y a él a la alcaldía de Girón.

7. Actuación procesal en esta instancia

Mediante autos del 20 y 21 de octubre de 2020 el Tribunal Administrativo de Santander concedió los recursos de apelación y a través de auto del 13 de noviembre de 2020, se admitieron los recursos².

8. Alegatos de conclusión

8.1 Demandante

Alegó de conclusión en el sentido de reiterar los argumentos expuestos en el recurso de apelación, referentes a que no se resolvió el problema jurídico determinado en la fijación del litigio, se desconoció el material probatorio allegado con la demanda, al igual que la prueba que el despacho sustanciador decretó de oficio.

² En este punto se precisa que si bien la notificación de la sentencia de primera instancia fue enviada el 4 de septiembre, se hizo por fuera de horas laborales, puesto que se envió después de las 5 de la tarde, razón por la que se entendió enviada el 7 de septiembre. Además de lo anterior, al revisarse el sistema siglo XXI, se encuentra una anotación del 8 de septiembre en la que se dejó constancia que el demandante afirmó que la notificación solo se recibió hasta el 7 de septiembre.

Todo ello, para significar que el señor Carlos Alberto Román Ochoa, al momento de recibir el aval del Partido Alianza Verde para inscribirse como candidato a la Alcaldía de Girón, aceptó su militancia en esa colectividad y, por tal razón, tenía prohibido apoyar a candidatos a las corporaciones públicas de diferente partido político, prohibición en la que incurrió, tal como lo acreditan las pruebas que fueron dejadas de analizar por parte del Tribunal Administrativo de Santander y, por consiguiente, lo procedente es la declaración de nulidad de la elección como alcalde de Girón.

8.2 Coadyuvante

Presentó el escrito de alegaciones finales con el propósito de insistir en la atribución del demandado de incurrir en doble militancia, toda vez que si bien aspiró a un cargo de elección popular inscrito por la coalición «Carlos Román Alcalde», lo cierto es que está demostrada su filiación al Partido Alianza Verde, por lo que no es militante ni pertenece a una coalición.

Recordó que el señor Román Ochoa aceptó el aval conferido por el Partido Alianza Verde en el que, adicionalmente, se comprometió a apoyar irrestrictamente a las candidaturas inscritas y avaladas o coavaladas por el Partido Alianza Verde a las distintas corporaciones públicas, de tal suerte que no le era permitido manifestar respaldo a candidatos que no pertenecieran a esa agrupación política.

8.3 Demandado

El escrito de alegatos finales se centró en manifestar que las fotografías y el video aportados con la demanda que, según el demandante, constituyen las pruebas de la supuesta doble militancia del señor Carlos Alberto Román Ochoa, en realidad no acreditan las situaciones que en ellos se exhiben, por cuanto los documentos de tipo fotográfico y de video deben estar acompañados de otros medios de prueba idóneos que den certeza de las circunstancias de tiempo, modo y lugar que se pretenden demostrar con dichos soportes.

Recalcó que las pruebas allegadas al proceso tienen el carácter de indicios, de las cuales no es posible establecer las circunstancias en las que fueron capturadas ni tampoco su autenticidad.

Expresó que el valor probatorio de las fotografías y video solo dan cuenta del registro de varias imágenes que carecen de reconocimiento o ratificación, de ahí que no puedan ser cotejados con otros medios de prueba allegados por el demandante o el coadyuvante.

Por otro lado, advirtió que la afiliación del señor Carlos Alberto Román Ochoa al Partido Alianza Verde no está acreditada, puesto que el formulario E-6 AL no es el documento idóneo para soportar la pertenencia a la colectividad política.

Explicó que en el curso del proceso se demostró que el señor Román Ochoa renunció al Partido Alianza Verde desde el 12 de junio de 2018, aceptada el 20 de ese mismo mes y año; por consiguiente, la inscripción como candidato a la Alcaldía de Girón para el periodo 2020-2023, fue como candidato de la coalición “Carlos Román Alcalde”.

Arguyó que, si en gracia de discusión se acepta que el demandado milita en las filas del Partido Alianza Verde, de todos modos no se puede afirmar que incurrió en doble militancia, si se tiene en cuenta que con el aval otorgado por ese grupo político, el compromiso adquirido consistió en respaldar las candidaturas avaladas o coavaladas por el Partido Alianza Verde a los cargos de elección popular para las corporaciones públicas, es decir, para concejo municipal, asamblea departamental y Congreso de la República, lo que implica que, según el referido documento, no existe restricción frente al apoyo de candidatos de los partidos coaligados a cargos de elección popular uninominales, como es el caso de los candidatos a la Gobernación de Santander.

Concluyó con la manifestación atinente a que el acuerdo de coalición no puede ser desconocido en el sentido de que los partidos coaligados determinaron conjuntamente, el apoyo a la alcaldía, pero en ninguno de los apartes del acuerdo se estableció que el candidato a la alcaldía debía apoyar a un candidato específico de los partidos en campaña a la Gobernación o a cuerpos colegiados y ni siquiera se discute que se haya apoyado a candidatos diferentes a los partidos coaligados, y en esos términos, no se puede predicar la configuración de doble militancia.

9. Concepto del Ministerio Público

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

Señaló que cuando un candidato es inscrito por una coalición, es decir, por un número plural de partidos, movimientos o grupo significativo de ciudadanos, cada uno de los coaligados, mediante los mecanismos internos, decide apoyar a cierto candidato, y por tanto emite el aval suscrito por el representante legal, aval que no puede ser prueba de pertenencia a ese partido, en tanto habría una multimilitancia.

Explicó que de acuerdo con lo anterior, en el caso de las coaliciones, el aval no indica la militancia del candidato, porque hay multiplicidad de avales.

Indicó que en este caso, el demandado recibió el aval no solo del partido Alianza Verde, sino que además fue respaldado formalmente por otras organizaciones que se coaligaron con el objeto de inscribir y promover la candidatura a la alcaldía de Girón, del señor Carlos Alberto Román Ochoa.

Argumentó que en la misma fecha en que el Partido Alianza Verde emitió el aval, 17 de julio, el demandado recibió el aval del MAIS, y días antes lo había avalado el



Partido Conservador el 28 de junio, ASI el 5 de julio y AICO el 16 de julio, y poco después lo hicieron Cambio Radical el 22 de julio y el Partido de la U el 24 de julio.

En cuanto a este punto, concluyó que para ese Ministerio Público, que el demandado hubiese sido avalado por 8 organizaciones políticas no significa que milite en todas.

Solicitó que la Sección Quinta precise las finalidades que cumple el aval en el caso de las coaliciones, pues, la pluralidad de avales no permite identificar la militancia del partido. Así mismo, pidió que se analice si pese a que una sola organización avale a una persona, ese aval, en caso de inscripciones únicas, implican necesariamente militancia, o si es posible avalar a quien no es militante del partido o movimiento político.

Sostuvo que en el formulario E-6, en la casilla denominada organización política a la que pertenece el candidato, el demandado registró al Partido Alianza Verde y en el nombre del suscriptor se anotó José Ángel Amador Sierra, correo pqrs@partidoverde.org.co.

Adujo que el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, que se ocupa de los candidatos de coalición, consagró el deber de los que se inscriban, indicar no solo cuáles colectividades integran la coalición sino indicar la filiación o militancia.

Señaló que de acuerdo con lo anterior, el hecho de que el señor Carlos Alberto Román Ochoa haya registrado voluntariamente en la casilla de la organización política a la que pertenece el candidato, que su filiación era al Partido Alianza Verde, tiene consecuencias jurídicas que en este caso se concretan en la identificación de su militancia, hecho frente al cual no se aportó prueba en contrario.

De acuerdo con lo expuesto, para el Ministerio Público le asiste razón a los apelantes al considerar que el demandado sí es militante del Partido Alianza Verde, lo cual se deduce de la afirmación que hizo en el formulario E-6 AL.

Sostuvo que la Sección Quinta ha dicho que si el partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos al cual pertenece una persona no inscribe candidatos para un cargo específico, este podría apoyar 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, en los términos del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011.

Explicó que así las cosas, el candidato primero se debe a la organización política en la que milita, razón por la que sí tiene candidatos inscritos, el apoyo solo puede ser para estos y no para los de la coalición.

Adujo que en este caso está demostrado que el señor Pedro Leonidas Gómez Gómez, fue candidato a la gobernación por la coalición integrada por el Partido



Polo Democrático Alternativo, el Partido Alianza Verde y por el Partido Colombia Humana-Unión Patriótica.

Sostuvo que el Partido Alianza Verde sí tenía candidato a la gobernación de Santander, el señor Pedro Leonidas Gómez Gómez.

Ahora bien, para establecer si en este caso hay lugar a declarar la nulidad de la elección del demandado, deben estudiarse las pruebas que obran en el expediente.

Indicó que el video aportado con la demanda no fue tachado de falso, por lo que puede valorarse. En ese video se registra una reunión con un número significativo de personas que se observan al fondo, y aparece el demandado vistiendo un chaleco del Partido Político MIRA, haciendo una declaración. El demandado dice: *“Invitamos a todos a votar por la juventud, por propuestas nuevas, con gente nueva, hoy invitamos a votar por la doctora Ángela con el apoyo del partido MIRA y con el apoyo de todo el pueblo y votar por Carlos Román.”*

Además, adujo que si bien no es posible establecer con precisión las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que fue realizado ese video, el contexto y los elementos que se registraron, como la publicidad del MIRA -integrante de la coalición que avaló a Hernández- y que al final aparezca la foto de la candidata con su logo para la gobernación, permiten identificar que la grabación hizo parte de la campaña a los comicios para autoridades locales 2020-2023, en los que tanto la señora Hernández como el señor Román participaron.

En cuanto a las circunstancias de tiempo, señaló que si bien no hay certeza de la fecha de la elaboración, pues el enlace no fue indicado en la demanda, sino en un escrito posterior, puede establecerse razonablemente que el video se hizo luego de que se suscribiera el acuerdo de coalición para respaldar la candidatura de la señora Hernández, en el que participó el Partido MIRA, lo que ocurrió el 25 de julio de 2019.

Por lo anterior, consideró que el video es prueba suficiente para concluir que el demandado incurrió en doble militancia al apoyar a un candidato distinto al de su partido político y por tanto solicitó que se revoque la sentencia de primera instancia.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala es competente para resolver los recursos de apelación presentados en contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander el 28 de agosto de 2020 dentro del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 150 y 152.8 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo



Contencioso Administrativo³ y el artículo 13 del acuerdo 80 de 2019 de la Sala Plena de esta Corporación⁴.

2. Problema jurídico

De lo planteado tanto en los recursos de apelación como en el concepto del Ministerio Público, le corresponde a esta Corporación resolver, si hay lugar a confirmar, modificar o revocar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, a través de la cual denegó las pretensiones de la demanda de nulidad electoral en contra de la elección del señor Carlos Alberto Rompan Ochoa como alcalde del municipio de Girón para el periodo 2020-2023.

Para el efecto, habrá de establecerse si: (i) se desconoció la pertenencia al partido Alianza Verde por parte del demandado, (ii) se desconocieron los efectos legales de los datos sobre partidos incorporados en el formulario E-6AL, (iii) se desconocieron los efectos jurídicos del acuerdo de coalición, sobre el partido que avala y los partidos que se unen a la coalición, y el efecto de dichos acuerdos sobre la condición de militante del candidato de la coalición y (iv) si se dejaron de valorar pruebas legalmente aportadas al proceso, como el video, las fotografías, y el aval del partido Alianza Verde que demostraban la doble militancia del demandado.

4. Análisis de los argumentos de la apelación

A continuación se procederá a estudiar de manera conjunta todos los cargos mencionados con antelación, puesto que están relacionados entre sí.

4.1 Pertenencia al Partido Alianza Verde

El demandante manifestó que si bien es cierto que el nombre de la coalición se denominó «Carlos Román Alcalde», el partido Alianza Verde fue quien le otorgó el aval al candidato, tal como lo prueba el formulario E-6AL, de manera que los demás partidos son coaligados.

Explicó, en ese orden de ideas, que el candidato no es militante de la coalición sino del partido que lo inscribió y lo avaló, es decir del partido Alianza Verde.

Adujo que a pesar de que el demandado renunció a la militancia del partido Alianza Verde el 20 de junio de 2018, el hecho de haberse inscrito a la contienda que se llevó a cabo el 27 de octubre del año 2019 para la alcaldía de Girón con el aval de ese partido, es clara nuevamente su pertenencia y militancia en el mismo;

³ **Artículo 150. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia.** “El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos...”

⁴ Por medio del cual se adopta el Reglamento Interno del Consejo de Estado. (modificado por el artículo 1° del Acuerdo 55 del 5 de agosto de 2003). **Artículo 13.- “DISTRIBUCIÓN DE LOS NEGOCIOS ENTRE LAS SECCIONES.** Para efectos de repartimiento, los negocios de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así: **Sección Quinta:** (...) 3-. Los procesos electorales relacionados con elecciones o nombramientos”.



para el efecto, mencionó la sentencia del 14 de marzo de 2019, bajo el radicado número 11001-03-28-000-2018-00603-00.

Sostuvo que con el aval que se le dio por parte del partido Alianza Verde para inscribirse como candidato a la Alcaldía de Girón, el demandado se comprometió irrestrictamente a respaldar las candidaturas inscritas y avaladas o coavaladas por ese partido.

Así mismo, sostuvo que el acuerdo de coalición consagra “*los representantes legales y/o apoderados, hemos convenido de conformidad con el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, suscribir UNA COALICIÓN PROGRAMÁTICA Y POLÍTICA con el propósito de apoyar la candidatura avalada por el Partido Alianza Verde*”, lo que prueba, una vez más, que el demandado sí se inscribió por el Partido Alianza Verde.

Para resolver este punto, en relación con las coaliciones esta Corporación explicó⁵:

“(...) En el ordenamiento jurídico colombiano a pesar de no estar definido el concepto como tal de coalición, existe mención de la figura en la legislación desde la promulgación de la Ley 130 de 1994 “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”, que en cuanto a las reglas de financiación estatal de campañas, establece que para las coaliciones de partidos o movimientos se debe determinar previamente la forma de distribución de los aportes estatales a la campaña, (...)

Así mismo, la jurisprudencia de esta Sección entendió como la definición de coalición, la consagrada, aunque no explícitamente, en el artículo 9º de la misma Ley 130 de 1994, cuando se refiere a las asociaciones de todo orden y textualmente al resolver sobre el reemplazo de un alcalde elegido por una coalición indicó:

“Cuando varios partidos o movimientos políticos o sociales se unen para obtener mayores ventajas electorales, conformando las comúnmente denominadas coaliciones, estaremos en presencia de las “asociaciones de todo orden” que resuelvan constituirse en movimientos políticos, las cuales están autorizadas a presentar candidatos, de conformidad con el inciso tercero del artículo 9 de la Ley 130 de 1994, que dispone al efecto: “Las asociaciones de todo orden, (incluidos los partidos y movimientos políticos, como parece obvio) que por decisión de su Asamblea General resuelvan constituirse en movimientos u organismos sociales, y los grupos de ciudadanos ... también podrán postular candidato”.

Para la Sala la norma transcrita regula, en forma más o menos explícita, el fenómeno de las coaliciones, por lo menos en cuanto a su conformación⁶”

⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 21 de julio de 2016. Expediente 05001-23-33-000-2015-02451-01. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez.

⁶ Consejo de Estado. Sección Quinta. Radicado 2406. M.P. Reynaldo Chavarro Buriticá. Actor: Carlos Luis Dávila Rosas; sentencia del 4 de septiembre de 2000.

(Resaltado fuera de texto)

Posteriormente, la Ley 996 de 2005 “por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones”, señala en el artículo 7º la posibilidad de establecer alianzas para la inscripción de candidatos a Presidente de la República (...).”

Con posterioridad, se profirió la Ley 1475 de 2011 que en su artículo 29 dispuso:

“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 1o. 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 2o. 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. (...).” (Negritas fuera del texto original)

Sobre esta norma, la Corte Constitucional en la sentencia C-490 de 2011 sostuvo:

“(...) “A partir de los parámetros constitucionales y jurisprudenciales así establecidos para el análisis del contenido del artículo 29 de la Ley Estatutaria objeto de revisión, encuentra la Corte que su contenido es compatible con la Constitución. De una parte, encuentra la Corte que las coaliciones constituyen mecanismos estratégicos que cuentan con el aval constitucional, para ser

aplicados en los procesos de escogencia de candidatos (Art. 107 C.P.), comoquiera que constituyen una expresión del libre ejercicio del derecho de participación y de postulación política.

De otra parte, la norma bajo examen reitera la exigencia constitucional de listas únicas en procesos de elección popular, en este caso para cargos uninominales provistos mediante este mecanismo, con la que se propende por garantizar mayor legitimidad a través del más amplio respaldo popular al candidato que resulte elegido en la contienda electoral.

El establecimiento de unos acuerdos básicos entre los partidos y movimientos políticos concurrentes, sobre aspectos fundamentales de la asociación estratégica establecida, constituye un desarrollo de la libertad organizativa interna de los partidos y movimientos políticos en el marco de la autonomía que les reconoce la Constitución; constituyen así los mismos elementos fundamentales de los procesos democráticos, y un factor que propende por la transparencia, la objetividad y la equidad en la administración de la empresa electoral conjunta.

*El carácter vinculante del acuerdo realizado entre las diferentes fuerzas políticas y/o ciudadanas coaligadas con propósitos electorales, es un predicado del principio de autonomía de los movimientos y partidos políticos, así como garantía de seriedad de este tipo de consensos estratégicos protegidos por la Constitución. **En tanto que la inclusión en los formularios de inscripción de los partidos y movimientos que integran la coalición, así como la filiación política de los candidatos, protege la libertad del elector.** ” (Negrillas fuera del texto original)*

A partir de lo anterior, esta Corporación ha entendido el concepto de coalición “*como la decisión libremente adoptada por las organizaciones políticas de juntar esfuerzos para lograr un fin común en el campo de lo político e indicó que de conformidad con la Constitución Política, específicamente con las reformas establecidas en los Actos legislativos 01 de 2003 y 2009, estas pueden darse antes o después de las elecciones*”.

Así mismo ha dicho que “*(i) las coaliciones y alianzas se toman como equivalentes en el ordenamiento jurídico interno, (ii) las mismas se pueden realizar con fines pre-electorales y post-electorales, (iii) el requisito fundamental es el acuerdo de voluntades entre las organizaciones políticas, (iv) se requiere que la inscripción sea avalada si la coalición o alianza se surte únicamente entre partidos y movimientos políticos con personería jurídica, pero si de la misma participa un movimiento social o grupo significativo de ciudadanos es viable que la inscripción se haga por firmas con la garantía de seriedad, y (v) ninguno de los coaligados puede inscribir, por separado, otra lista o candidato para el mismo certamen electora*”.

Ahora bien, respecto del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, en sentencia del 25 de

⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 21 de julio de 2016. Expediente 05001-23-33-000-2015-02451-01. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez.

⁸ Consejo de Estado. Sección Quinta. M.P. Alberto Yepes Barreiro. Rad. 250002331000201100775-02. Actor: Manuel Guillermo Suescún Basto. Sent. 12 de septiembre de 2013.

agosto de 2016, dentro del expediente 05001-23-33-000-2015-02579-01⁹, esta Sala explicó:

“(...) De conformidad con el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, normativa que regula la inscripción de candidaturas en coalición, se tiene que los partidos y movimientos políticos con o sin personería jurídica, así como los grupos significativos de ciudadanos que pretendan inscribir candidatos en coalición deben tener en cuenta los siguientes requisitos:

1. *Que se trate de un cargo uninominal, esto es Presidente, Gobernador o Alcalde¹⁰.*
2. *Como requisito previo a la inscripción la coalición debe haber determinado los siguientes aspectos; (i) mecanismo mediante el cual se efectúa 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 y cómo se distribuirá entre los distintos partidos y movimientos que conforman la coalición la reposición estatal de los gastos, (iv) los sistemas de publicidad y auditoría interna, (v) deberán determinar el mecanismo mediante el cual formarán la terna en los casos en que hubiere lugar a reemplazar al elegido.*
3. ***Al 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.***
4. *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.”* (Negrillas fuera del texto original).

De acuerdo con lo expuesto, uno de los requisitos que se deben cumplir en la inscripción de candidatos por parte de coaliciones de partidos o movimientos políticos **es que en el formulario E-6 se deje claro** no solo las agrupaciones políticas que integran la coalición, sino **la filiación política del candidato**, para que, en palabras de la Corte Constitucional, se proteja la libertad del elector, puesto que de esa manera sabe con certeza a qué partido pertenece, ya que la coalición podría generar confusión al respecto. Así las cosas el formulario E-6 para coaliciones, sirve para demostrar el partido de origen del candidato.

Precisado en qué consisten las coaliciones y los efectos del E-6 para demostrar el partido de origen del candidato, se advierte que en este caso, en la audiencia inicial, el Tribunal fijó el litigio de la siguiente manera:

“FIJACIÓN DEL LITIGIO: Se circunscribe a determinar si debe declararse la nulidad de la elección del señor CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA como Alcalde del Municipio de Girón, Santander, por una Coalición de Partidos, por haberse configurado la causal establecida en el numeral 8 del artículo 275

⁹ M.P. Rocío Araujo Oñate

¹⁰ En relación con este punto, como consecuencia de la modificación constitucional, esta Corporación cambió su posición y admitió que sea para cargos de corporaciones públicas.

del CPACA, debido a la presunta doble militancia en que incurrió el demandado al haber apoyado candidatos a la Gobernación distintos a los del partido por el cual obtuvo su inscripción, y para ello se debe determinar i) si el candidato reúne los requisitos para ser militante de algún partido o movimiento político. ii) Efectos legales de los datos sobre partidos incorporados en el formulario E-6AL. iii) Efectos jurídicos del acuerdo de coalición sobre partido que avala y partidos que se unen a la coalición y efecto de dichos acuerdos sobre la condición de militante del candidato de la coalición. La fijación del litigio se puso a consideración de las partes quienes manifestaron estar de acuerdo.” (Negrillas fuera del texto original).

Así las cosas, el Tribunal propuso establecer, en aras de determinar la posible doble militancia del demandado, si este reúne los requisitos para ser militante de algún partido o movimiento político, los efectos legales de los datos sobre partidos incorporados en el formulario E-6AL y los efectos del acuerdo de coalición.

Al revisar la sentencia de primera instancia, frente a estos puntos, el Tribunal de primera instancia, resolvió:

- Que el demandado se encontraba inscrito como candidato para la Alcaldía del municipio de Girón, periodo 2020- 2023, según formulario E-26 AL, por la coalición «Carlos Román Alcalde», conformada por el Partido Alianza Verde, Partido Social de Unidad Nacional Partido de la U, Movimiento Alternativo Indígena y Social MAIS, Partido Conservador Colombiano, Partido Alianza Social Independiente ASÍ, Partido Cambio Radical, Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia AICO y Partido Liberal Colombiano.
- Que el señor Carlos Alberto Román Ochoa, a partir del 20 de junio de 2018 se encuentra desafiliado del Partido Alianza Verde, de conformidad con la renuncia presentada a la colectividad y a su curul en el Concejo Municipal de Girón, para lo cual se aportó al expediente el certificado suscrito por el secretario general del partido Verde.
- Que el retiro del partido Alianza Verde por parte del demandado se consolidó con la radicación del oficio de su renuncia irrevocable, esto es, el 20 de junio de 2018, por lo que resulta claro que la renuncia como militante al partido opera de manera inmediata, siendo esta anterior a la fecha de la inscripción de su candidatura como alcalde municipal de Girón, acontecida el 24 de julio de 2019.

Sin embargo, no hizo ningún estudio relacionado con establecer si el candidato reúne los requisitos para ser militante de algún partido o movimiento político, y tampoco determinó los efectos legales de los datos sobre partidos incorporados en el formulario E-6AL ni del acuerdo de coalición.

Precisado lo anterior, esta Sala con miras a establecer la pertenencia del demandado a algún partido político, procede a revisar las pruebas que obran en el expediente.



- A folios 56 y 57 del expediente obra copia del formulario E-6AL para coaliciones del 24 de julio de 2019, por medio del cual se inscribió la candidatura del demandado, en el que aparecen los siguientes datos:

Departamento: Santander

Municipio: Girón

Nombre de la coalición: Coalición Carlos Román Alcalde

Información del candidato:

Nombres y Apellidos: Carlos Alberto Román Ochoa

Organización Política a la que pertenece el candidato: Partido Alianza Verde

Nombre del suscriptor: José Ángel Amador Sierra

Correo: pqrs@partidoverde.org.co

Organizaciones políticas que conforman la coalición:

Partido Alianza Verde

Partido Social de Unidad Nacional Partido de la U

Movimiento Alternativo Indígena y Social MAIS

Partido Conservador Colombiano

Partido Alianza Social Independiente ASI

Partido Cambio Radical

Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia AICO

Partido Liberal Colombiano

Como se dijo con antelación, el formulario E-6AL para la inscripción de coaliciones tiene dos casillas diferentes: una que indica el partido de origen del candidato y otra en la que se debe señalar cuáles organizaciones políticas conforman la coalición.

En este caso puede verse que se indicó, claramente, que la organización política de origen a la que pertenecía el demandado, en el momento de la inscripción, era el partido Alianza Verde.

Además de este formulario, dentro del expediente obran las siguientes pruebas de las que se puede demostrar que el demandado se inscribió a la Alcaldía de Girón en una coalición de partidos, pero que su partido de origen es el partido Alianza Verde:

- A folio 38 obra copia de un documento denominado Anexos -Coaliciones – Alcaldía – Formato de Información de Candidatos, en donde consta:

Coalición Carlos Román Alcalde

Partido o movimiento responsable de entregar información consolidada: 0004 PARTIDO ALIANZA VERDE.

- A folios 39 a 45 obra copia de la Coalición Programática y Política entre el Partido Alianza Verde, Partido Social de Unidad Nacional – Partido de la U, Movimiento Alternativo Indígena y Social MAIS, Partido Conservador Colombiano, Partido Alianza Social Independiente ASI, Partido Cambio Radical, el Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia AICO, Partido Liberal Colombiano, para aspirar al cargo de alcalde municipal de Girón, departamento de Santander periodo 2020-2023, “Coalición Carlos Román Alcalde”, firmado el 24 de julio de



2019. En dicho documento, se acordó:

“(…) Entre los suscritos y arriba registrados Representantes Legales y/o Apoderados, hemos convenido de conformidad con el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, suscribir una COALICIÓN PROGRAMÁTICA Y POLÍTICA, 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:

Nombres y apellidos	Documento de Identidad		Autoridad	Departamento	Municipio
CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA	CC	1.095.789.041	ALCALDÍA MUNICIPAL	SANTANDER	GIRÓN

(…) En igual sentido, hemos convenido que la COALICIÓN PROGRAMÁTICA Y POLÍTICA suscrita se regulará por las disposiciones legales y estatutarias aplicables a los Partidos Políticos, Movimientos Políticos y/o Grupos Significativos de Ciudadanos coaligados y en especial por las siguientes CLÁUSULAS: (…)

CLÁUSULA QUINTA: MECANISMO PARA LA DESIGNACIÓN DEL (DE LA) CANDIDATO (A). Los partidos Políticos, Movimientos Políticos y/o Grupos Significativos de Ciudadanos coaligados acordaron designar el candidato de coalición mediante consenso político.

CLÁUSULA SÉPTIMA: RENDICIÓN PÚBLICA DE CUENTAS. Con fundamento en la responsabilidad que atañe a cada Partido Político, Movimiento Político y/o Grupo Significativo de Ciudadanos integrante de la coalición, de acuerdo a las disposiciones que emita el Consejo Nacional Electoral, **las partes acuerdan que la rendición de cuentas estará a cargo del PARTIDO ALIANZA VERDE**, la designación del Gerente de Campaña, Contador de Campaña, Cuerpo Directivo y de Apoyo, estará a cargo del candidato de coalición, (…)

CLÁUSULA OCTAVA: DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DE GASTOS DE CAMPAÑA. 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, **serán girados a la cuenta del PARTIDO ALIANZA VERDE, como partido político que consolidará la información**, quien a su vez, se encargará de realizar la distribución de conformidad con lo acordado.

La distribución de los recursos se ha acordado de común acuerdo por los partidos y movimientos políticos, una vez efectuados los descuentos legales aplicados por el Consejo Nacional Electoral y los gravámenes financieros, será de la siguiente forma:

#	Distribución	Porcentaje
1	Para el CANDIDATO CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA	55%
2	Para el PARTIDO ALIANZA VERDE	10%
3	Para el PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL – PARTIDO DE LA U	5%
4	Para el MOVIMIENTO ALTERNATIVO INDÍGENA Y SOCIAL MAIS	5%
5	Para el PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	5%

6	Para el PARTIDO ALIANZA SOCIAL INDEPENDIENTE ASI	5%
7	Para el PARTIDO CAMBIO RADICAL	5%
8	Para el MOVIMIENTO AUTORIDADES INDÍGENAS DE COLOMBIA AICO	5%
9	Para el PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	5%
	TOTAL	100%

CLÁUSULA NOVENA: SISTEMA DE AUDITORÍA DE LA CAMPAÑA. La Auditoría Interna /Externa de las Cuentas de la Campaña de Coalición, estará a cargo del PARTIDO ALIANZA VERDE, acorde con las metodologías y procedimientos que dicha colectividad implemente para las campañas de sus candidatos, acorde con las prescripciones legales y reglamentarias que emita la Organización Electoral. (...)

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMERA: MECANISMO PARA LA ELECCIÓN DE TERNA EN CASO DE REEMPLAZO DEL CANDIDATO ELECTO. En caso de presentarse una falta temporal o absoluta del (de la) candidato (a) electo (a), las partes han determinado establecer el presente mecanismo:

A. Un (1) nombre será postulado por el PARTIDO ALIANZA VERDE.

B. Un (1) nombre será postulado por acuerdo entre los Partidos Políticos, (i) PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO, (ii) PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL – PARTIDO DE LA U, (iii) PARTIDO CAMBIO RADICAL y el, (iv) PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO.

C. Un (1) nombre será postulado por acuerdo entre los Partidos Políticos y Movimientos Políticos (i) MOVIMIENTO ALTERNATIVO INDÍGENA Y SOCIAL MAIS, (ii) PARTIDO ALIANZA SOCIAL INDEPENDIENTE ASI, (iii) EL MOVIMIENTO AUTORIDADES INDÍGENAS DE COLOMBIA AICO.

PARÁGRAFO PRIMERO: Cuando el PARTIDO ALIANZA VERDE, requiera a los demás Partidos Políticos, Movimientos políticos y/o Grupo Significativos de Ciudadanos el nombre del segundo y tercer integrante de la terna, estas colectividades gozarán de diez (10) días hábiles para suministrar el mencionado nombre. Una vez vencido el término indicado, el PARTIDO ALIANZA VERDE, gozará de pleno derecho para postular el nombre del segundo y tercer integrante de la terna siempre y cuando ninguno de los partidos coaligados haya postulado en el término previsto anteriormente.”
(Negritas fuera del texto original).

De este acuerdo se observa que los partidos políticos decidieron apoyar al candidato Carlos Alberto Román Ochoa, avalado por el partido Alianza Verde y, además, que estará a cargo de esta colectividad política la rendición de cuentas, el manejo de los recursos, la auditoría interna y externa, entre otras funciones.

- A folio 46 obra copia del **aval** dado por el Partido Alianza Verde al señor Carlos Alberto Román Ochoa el 17 de julio de 2019, como candidato a la Alcaldía del municipio de Girón con el fin de que, en nombre de esa colectividad, participara en las elecciones que se llevarían a cabo el 27 de octubre de 2019 para el periodo constitucional 2020 a 2023.

En ese aval se indicó expresamente: “El presente AVAL otorga al candidato el



derecho de inscribirse por el PARTIDO ALIANZA VERDE ante la delegada de la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL. (...) 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”.

- A folio 47 obra copia de la **autorización** dada por el Partido Cambio Radical al señor Carlos Alberto Román Ochoa, el 22 de julio de 2019, de la coalición como candidato a la alcaldía de Girón, para el periodo constitucional 2020-2023.

- A folio 48 obra copia del **coaval** dado por el Movimiento Alternativo Indígena y Social MAIS el 17 de julio de 2019, al señor Carlos Alberto Román Ochoa para ser inscrito como candidato a la alcaldía de Girón, en coalición con otros partidos y movimientos políticos, para el periodo constitucional 2020-2023.

- A folio 49 obra copia del **coaval** otorgado por el Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia AICO, el 16 de julio de 2019, al señor Carlos Alberto Román Ochoa para ser inscrito como candidato a la alcaldía de Girón, para el periodo constitucional 2020-2023.

- A folio 50 obra copia del **aval en coalición con el Partido Alianza Verde**, dado el 28 de junio de 2019, por el Partido Cambio Radical al señor Carlos Alberto Román Ochoa como candidato a la alcaldía de Girón.

- A folio 51 del expediente obra copia del **coaval** dado por el Partido Alianza Social Independiente ASI, el 5 de julio de 2019, al señor Carlos Alberto Román Ochoa **como candidato del Partido Alianza Verde** al cargo de alcalde de Girón.

- A folio 52 del expediente obra copia del **aval en coalición** dado por el Partido Social de Unidad Nacional – Partido de la U, el 24 de julio de 2019, al señor Carlos Alberto Román Ochoa como candidato a la alcaldía de Girón para el periodo constitucional 2020-2023.

- A folios 143 y 144 obra una respuesta a una petición presentada por el demandado, del 19 de diciembre de 2019, por el secretario general del Partido Alianza Verde, en el que se indicó:

“Que el Partido Alianza Verde no otorgó aval para la Gobernación del departamento de Santander, y suscribió un acuerdo de coalición para respaldar la candidatura del señor Pedro Leonidas Gómez Gómez, candidato a la Gobernación de Santander con aval principal del partido Polo Democrático Alternativo.

***Que el señor Carlos Alberto Román Ochoa recibió aval principal del partido Alianza Verde y suscribió coalición con otros 7 partidos.”** (Se resalta).*

De estos documentos se tiene que el partido que dio el **aval principal** fue el partido Alianza Verde y los demás partidos coaligados dieron su **autorización, coaval o aval en coalición** al candidato, y en dos de esos coavales se indicó con

detalle que se coavalaba al candidato Carlos Alberto Román Ochoa como candidato del Partido Alianza Verde.

Así las cosas, para esta Sala es claro que en el momento de la inscripción, el partido de origen del demandado era el partido Alianza Verde, tal como se indicó en el formulario E-6AL, así como en los coavales dados por los partidos coaligados y del acuerdo mismo de coalición.

Ahora, si bien es cierto que (i) a folio 131 obra un certificación proferida por el secretario general del Partido Alianza Verde, del 20 de junio de 2018, en la que consta que el señor Carlos Albero Román Ochoa presentó renuncia a esa colectividad, la cual fue aceptada y a partir de esa fecha se encuentra desafiliado a esa colectividad, y (ii) a folio 132 obra renuncia presentada el 20 de junio de 2018 por el señor Carlos Alberto Román Ochoa a su curul como concejal del municipio de Girón, aceptada ese mismo día por el Concejo Municipal, lo cual consta en el Acta 494, lo cierto es que esa certificación demuestra que el 20 de junio de 2018 el demandado renunció al partido Alianza Verde, pero esa situación no impedía que con posterioridad a esa fecha se hubiera vuelto a afiliarse.

En este punto se precisa que la certificación dada por el secretario general del Partido Alianza Verde está calendada 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.

De acuerdo con todo lo anterior, para esta Sala de decisión está suficientemente probado dentro del expediente que el demandado para la fecha de la inscripción de su candidatura a la alcaldía de Girón pertenecía al partido Alianza Verde.

4.2 Análisis de la configuración de doble militancia

Acreditada como se encuentra la pertenencia del demandado al Partido Alianza Verde, corresponde a la Sala establecer si el señor Carlos Alberto Román Ochoa incurrió en la causal de doble militancia en la modalidad de apoyo y, por ende, si desconoció las prohibiciones consagradas en los artículos 107 de la Constitución Política y 2 de la Ley 1475 de 2011.

La prohibición de doble militancia fue introducida en el ordenamiento jurídico colombiano con el fin de imprimir seriedad y fortalecer las instituciones de las agrupaciones políticas para evitar que sus militantes desplegaran conductas contrarias a los principios y lineamientos propios de cada uno de ellos.

Respecto de la doble militancia el artículo 107 de la Constitución Política dispone:

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

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

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.

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 sus Estatutos y en la ley.

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...”

Al respecto, el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011 dispone:

“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.”

Conforme con lo anterior, es claro que la doble militancia tiene varias manifestaciones, algunas de ellas consagradas en la misma Carta Política, otras introducidas por la Ley 1475 de 2011, las cuales han sido consolidadas por la jurisprudencia de Sección en cinco modalidades, según sus destinatarios, así:¹¹

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

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

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

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

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

De igual forma, resulta del caso reiterar que a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, la doble militancia constituye una causal autónoma de nulidad electoral con consagración expresa en el numeral 8 del artículo 275 del Código de

¹¹ Ver entre otras, sentencia del 29 de septiembre del 2016, expediente 730001-23-33-000-2015-00806-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro.

Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en los siguientes términos:

“Causales de anulación electoral. Los actos de elección o de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el artículo 137 de este código y, además, cuando:

(...)

8. Tratándose de la elección por voto popular, el candidato incurra en doble militancia política.”¹²

En cuanto a las coaliciones y la doble militancia, esta Corporación explicó¹³:

“(...) 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.*** (Negritas fuera del texto original)

Así las cosas, 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.

Precisado lo anterior, con base en los argumentos esgrimidos por las partes y del material probatorio obrante en el expediente, se debe establecer si el señor Carlos Alberto Román Ochoa incurrió en la causal de doble militancia por apoyo y, por ende, si se desconoció lo establecido en los artículos 107 de la Constitución Política y 2 de la Ley 1475 de 2011.

La parte actora aseveró que si bien el demandado fue inscrito como candidato a la Alcaldía de Girón por la coalición denominada “Carlos Román Alcalde”, lo cierto es que en razón de su militancia en el partido Alianza Verde y del aval principal otorgado por esta colectividad para inscribirse como candidato a la alcaldía, el

¹² Al momento de su inscripción, según lo establecido por la Corte Constitucional en sentencia C-334 de 2014.

¹³ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 24 de septiembre de 2020. Expediente 11001-03-28-000-2019-00074-00. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio



señor Román Ochoa adquirió el compromiso de apoyar al candidato a la Gobernación de Santander por ese partido.

En primer lugar debe establecerse si el partido Alianza Verde tenía o no candidato a la Gobernación de Santander. Sobre el particular, se tiene que el señor Pedro Leonidas Gómez Gómez se inscribió como candidato a la gobernación, tal como lo acredita el formulario E-6 GO para coaliciones del 27 de julio de 2019, que obra a folios 152 y 153 del expediente, en el que aparece la siguiente información:

Departamento: Santander

Nombre de la coalición: Dignidad Santandereana

Información del candidato:

Nombres y Apellidos: **Pedro Leonidas Gómez Gómez**

Organización Política a la que pertenece el candidato: Polo Democrático Alternativo

Nombre del suscriptor: José Ángel Amador Sierra

Correo: recomendacionavalessantander@gmail.com

Organizaciones políticas que conforman la coalición:

Partido Polo Democrático Alternativo

Partido Alianza Verde

Colombia Humana – Unión Patriótica

Así pues, de los datos consignados en el formulario E-6 GO se evidencia que el señor Pedro Leonidas Gómez Gómez se inscribió como candidato a la Gobernación de Santander por la coalición “Dignidad Santandereana”, conformada por el Partido Polo Democrático Alternativo, Partido Colombia Humana – Unión Patriótica y por el Partido Alianza Verde.

Se reitera en este punto, que en el aval dado por el Partido Alianza Verde al señor Carlos Alberto Román Ochoa el 17 de julio de 2019, se indicó en forma expresa que: *“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”*.

El documento es claro en el sentido de señalar que el otorgamiento del aval implicó no solo la autorización para que el señor Román Ochoa se inscribiera a la alcaldía de Girón en nombre de esa agrupación política sino, además, la adquisición del compromiso de apoyar de manera exclusiva a los candidatos inscritos y avalados o **coavalados** por el Partido Alianza Verde, exigencia que, como ya se dijo, está consagrada en el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011.

Ahora bien, frente a este aval, el apoderado del demandado alega que dicho documento únicamente exigió el apoyo de manera exclusiva a los candidatos inscritos y avalados o coavalados a las corporaciones públicas, sin embargo en este punto debe tenerse en cuenta que la norma que prohíbe la doble militancia, claramente indica: quienes *“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**”*, por lo que es claro que la prohibición no está limitada al apoyo a los candidatos a corporaciones públicas, sino que de manera general establece la





prohibición de apoyo a candidatos distintos a los inscritos por el partido al cual se encuentra afiliado, bien para cargos o corporaciones de elección popular.

Así las cosas, en este caso, las manifestaciones públicas de apoyo del señor Román Ochoa debían estar dirigidas a respaldar la campaña que promovía la candidatura del señor Pedro Leonidas Gómez Gómez a la Gobernación de Santander para el periodo 2020-2023, por el hecho de haber sido inscrito con el coaval otorgado por el Partido Alianza Verde al referido candidato.

De otra parte, se observa que a folios 213 a 215 del expediente obra copia del formulario E-6 GO para coaliciones del 26 de julio de 2019, de la inscripción de Ángela Patricia Hernández Álvarez como candidata a la Gobernación de Santander, en el que aparecen los siguientes datos:

Departamento: Santander

Nombre de la coalición: Coalición Programática y Política Entre

Información del candidato:

Nombres y Apellidos: Ángela Patricia Hernández Álvarez

Organización Política a la que pertenece el candidato: Partido Social de Unidad Nacional – Partido de la U

Nombre del suscriptor: Álvaro Echeverry Londoño

Correo: frodriguez@partidodelau.com

Organizaciones políticas que conforman la coalición:

Partido Social de Unidad Nacional – Partido de la U

Partido Liberal Colombiano

Partido Colombia Justa Libres

Partido Centro Democrático

Partido Político MIRA

Este formulario da cuenta de la inscripción de la señora Ángela Patricia Hernández Álvarez como candidata a la Gobernación de Santander con el aval principal conferido por el Partido de la U y coavalada por el Partido Liberal Colombiano, el Partido Colombia Justa Libres, el Partido Centro Democrático y el Partido Político MIRA, es decir que de esa coalición no formó, ni podía ser parte el partido Alianza Verde.

Precisado lo anterior, se procederá a establecer si de las pruebas que obran en el expediente se puede predicar doble militancia por parte del demandado.

Dentro del expediente obra un video sin fecha, en el que se observa que hay una reunión de contenido evidentemente político, en donde participan simpatizantes del señor Carlos Alberto Román Ochoa, quien aparece vistiendo un chaleco azul con el logo del partido MIRA, y manifestó:

“Invitamos a todos a votar por la juventud, por propuestas nuevas, por gente nueva. Hoy invitamos a votar por la doctora Ángela, con el apoyo del partido MIRA y con el apoyo de todo el pueblo y votar por Carlos Román”.

Al final del video aparece un lema que dice: “*Ángela Hernández Gobernadora. Para volver a creer*” y se ven varias personas alrededor de Carlos Román, entre ellas, la candidata Ángela Patricia Hernández Álvarez.

La parte demandante, de manera extemporánea, aportó unas pruebas que obran a folio 154, en donde suministró información relacionada con el video, sin embargo estos documentos no pueden ser valorados como pruebas, ya que en la audiencia inicial llevada a cabo el 2 de marzo de 2020 solo se tuvieron como tales los documentos que fueron allegados con la demanda y su contestación, decisión que no fue recurrida por las partes y, en consecuencia, quedó en firme.

Ahora bien, en cuanto a la autenticidad del video, el Código General del Proceso establece en el artículo 244 que “*Los documentos públicos y los privados emanados de las partes o de terceros, en original o en copia, elaborados, firmados o manuscritos, y los que contengan la reproducción de la voz o de la imagen, se presumen auténticos, mientras no hayan sido tachados de falso o desconocidos, según el caso.*”

En este caso, el video aportado con la demanda se presume auténtico, en razón a que **no fue tachado de falso o desconocido** por el señor Carlos Alberto Román Ochoa, dentro de la oportunidad legal para ello¹⁴, por lo tanto, no se le resta valor probatorio a su contenido.

Al respecto, es importante poner de presente que si bien la grabación no tiene la fecha del momento en que fue realizada, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 253 del Código General del Proceso, la fecha cierta de un documento privado se cuenta desde la ocurrencia de un hecho que le otorgue al juez la certeza de su existencia.

El artículo 253 del Código General del Proceso prevé:

“FECHA CIERTA. La fecha cierta del documento público es la que aparece en su texto. La del documento privado se cuenta respecto de terceros desde que haya ocurrido un hecho que le permita al juez tener certeza de su existencia, como su inscripción en un registro público, su aportación a un proceso o el fallecimiento de alguno de los que lo han firmado.” (Negritillas fuera del texto original)

Al analizar el video, en las paredes del recinto en donde se lleva a cabo la reunión, se ve con claridad que hay pegados unos afiches de la campaña publicitaria de Carlos Alberto Román Ochoa como candidato a la alcaldía de Girón, quien aparece portando un chaleco con el logo del Partido MIRA, al igual que unos simpatizantes de la campaña de la candidata a la gobernación Ángela Hernández con unas banderas de esa colectividad y, al final, aparece el mensaje “*Ángela Hernández Gobernadora. Para volver a creer*”.

¹⁴ El artículo 269 del CGP establece que la oportunidad para tachar de falso un documento es la constatación de la demanda o en el curso de la audiencia que se ordene tenerlo como prueba.

Así las cosas, se tiene que para el momento en el que fue grabado el video, ya se podía realizar propaganda electoral, en los términos de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011, según los cuales:

“ARTÍCULO 34. DEFINICIÓN DE CAMPAÑA ELECTORAL. *Para efectos de la financiación y de la rendición pública de cuentas, entiéndase por campaña electoral el conjunto de actividades realizadas con el propósito de convocar a los ciudadanos a votar en un determinado sentido o a abstenerse de hacerlo.*

La propaganda electoral constituye una de las actividades principales de la campaña y cumple la función de promover masivamente los proyectos electorales sometidos a consideración de los ciudadanos o una determinada forma de participación en la votación de que se trate.

*La recaudación de contribuciones y la realización de gastos de campaña podrá ser adelantada por los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, durante los seis (6) meses anteriores a la fecha de la votación. **Los candidatos, por su parte, solo podrán hacerlo a partir de su inscripción.*** (Negrillas fuera del texto original)

“ARTÍCULO 35. PROPAGANDA ELECTORAL. *Entiéndase por propaganda electoral toda forma de publicidad realizada con el fin de obtener el voto de los ciudadanos a favor de partidos o movimientos políticos, listas o candidatos a cargos o corporaciones públicas de elección popular, del voto en blanco, o de una opción en los mecanismos de participación ciudadana.*

La propaganda a través de los medios de comunicación social y del espacio público, únicamente podrá realizarse dentro de los sesenta (60) días anteriores a la fecha de la respectiva votación, y la que se realice empleando el espacio público podrá realizarse dentro de los tres (3) meses anteriores a la fecha de la respectiva votación.

En la propaganda electoral sólo podrán utilizarse los símbolos, emblemas o logotipos previamente registrados ante el Consejo Nacional Electoral por los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, coaliciones o comités de promotores, los cuales no podrán incluir o reproducir los símbolos patrios, los de otros partidos o movimientos políticos, ni ser iguales o generar confusión con otros previamente registrados.”

De acuerdo con las normas transcritas, los gastos de la campaña solo se pueden hacer por los candidatos a partir de su inscripción y la propaganda electoral que se realice empleando el espacio público podrá realizarse dentro de los tres meses anteriores a la fecha de la votación.

Mediante la Resolución 14778 del 11 de octubre de 2018¹⁵ del Consejo Nacional Electoral, se estableció el calendario electoral para las elecciones de autoridades locales (gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles o miembros de las juntas administradoras locales) que se realizarían el 27 de octubre de 2019.

¹⁵<https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/RES-14778-11-OCT-2018-CALENDARIO-ELECTORAL-AUTORIDADES-LOCALES.pdf>

En esta resolución se señaló que el 27 de julio de 2019 se iniciaría la propaganda electoral empleando el espacio público y el 31 de julio de 2019 iniciaría en los medios de comunicación social.

Con fundamento en la norma transcrita y del contenido del video, se concluye que hay un lapso cierto en el que se realizó, esto es, entre el 27 de julio de 2019 y el día antes de la fecha de las elecciones de autoridades locales, es decir, el 27 de octubre de 2019.

Como se anotó en párrafos anteriores, en la grabación es evidente que se llevó a cabo una reunión en la que se usó propaganda de contenido político para impulsar las campañas del señor Carlos Alberto Román Ochoa a la Alcaldía de Girón y de la señora Ángela Hernández Álvarez a la Gobernación de Santander.

Sobre este punto se debe anotar que la propaganda que se desplegó en la reunión política y que quedó registrada en video, estaba dirigida a promover a los candidatos a la alcaldía y a la gobernación para las elecciones que se realizaron el 27 de octubre de 2019, es decir que esa publicidad no corresponde a una campaña electoral anterior, si se tiene en cuenta que tanto el señor Carlos Alberto Román Ochoa como la señora Ángela Hernández se inscribieron por primera vez como candidatos a la alcaldía y a la gobernación para el periodo 2020-2023.

De otra parte, se precisa que para que se configure la doble militancia por apoyo se requiere que la persona a la que se dirige la prohibición realice **un solo acto contrario a la misma**, es decir no se requiere que sea un acto repetitivo. Al respecto, esta Sala de Decisión ha manifestado:

“[...] no cabe duda que lo que esta modalidad de doble militancia proscribire 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”¹⁶.

*En lo que corresponde a la reiteración de los actos, la Sala no comparte la postura expuesta por la parte demandada, ya que la estructuración de la doble militancia **no requiere que el apoyo al candidato de otro partido tenga que brindarse mediante actos repetitivos.***

*Según los términos de la Ley 1475 de 2011, la doble militancia tiene lugar por el respaldo que el candidato haya dado al otro aspirante del partido político distinto de aquel al cual pertenece, **sin que exija como requisito la existencia de actos sucesivos en desarrollo de la campaña.***

Esto implica que la conducta prohibida por la legislación electoral puede configurarse incluso con la ocurrencia de un solo acto de apoyo, que permita establecer que en alguna medida respalda al candidato de la organización política diferente al que se encuentra afiliado.”¹⁷(Negrillas fuera del texto original)

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de noviembre veinticuatro (24) de 2016, expediente 52001-23-33-000-2015-00481, M.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro.

¹⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2018-00032-00. Providencia del 31 de octubre de 2018. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

En este caso, según se acreditó en el expediente, el señor Carlos Alberto Román Ochoa una vez inscrito como candidato a la alcaldía de Girón con el aval del partido Alianza Verde y con el coaval de los partidos políticos que conformaron la coalición «Carlos Román Alcalde», realizó una manifestación pública de apoyo a la candidata a la Gobernación de Santander Ángela Patricia Hernández Ochoa, quien no pertenece al Partido Alianza Verde, situación constitutiva de doble militancia, en los términos previstos en el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011.

En este punto se reitera, que tratándose de coaliciones, según lo preceptuado en el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, el candidato a un cargo de elección popular que decide brindar apoyo, está obligado a hacerlo en primer lugar a los candidatos del partido de origen, y, como en este caso, el Partido Alianza Verde formó parte de la coalición «Dignidad Santandereana» que otorgó coaval al señor Pedro Leonidas Gómez Gómez como candidato a la Gobernación de Santander, el apoyo electoral por parte del señor Román Ochoa debía estar encaminado a impulsar la campaña del candidato de la coalición de la que formó parte el Partido Alianza Verde.

De otra parte y en relación con las demás pruebas allegadas con la demanda, se tiene que si bien se aportaron nueve (9) fotografías¹⁸ 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.

De todo el estudio hecho con antelación, encuentra la Sala que el demandado incurrió en doble militancia, y en consecuencia hay lugar a revocar la sentencia de primera instancia y en su lugar se declarará, con efectos *ex nunc*, la nulidad del acto acusado que contiene la elección del señor Carlos Alberto Román Ochoa como alcalde del municipio de Girón - Santander para el periodo constitucional 2020-2023.

Tal como lo establece el numeral 3º del artículo 288 del CPACA, se cancelará la credencial correspondiente.

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

FALLA

PRIMERO: Revócase la sentencia del veintiocho (28) de agosto de dos mil veinte (2020), proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, y en su lugar declárase, con efectos *ex nunc*, la nulidad del acto acusado que contiene la

¹⁸ Pruebas 7 a 12 del medio magnético que obra en el folio 77 del expediente.



elección del señor Carlos Alberto Román Ochoa como alcalde del municipio de Girón – Santander para el periodo constitucional 2020-2023.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, cancélase la credencial del alcalde, la cual se hará efectiva a la ejecutoria de la sentencia.

TERCERO: En firme esta sentencia y previas las comunicaciones del caso, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

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