



Demandantes: Luis Alejandro Cárdenas Vargas y otro
Demandado: Norberto Cuenca Rivera
Rad: 25000-23-41-000-2019-01029-01

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

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Bogotá, D.C., diez (10) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 25000-23-41-000-2019-01029-01 (ACUMULADO)
25000-23-41-000-2019-01098-01
Demandantes: LUIS ALEJANDRO CÁRDENAS VARGAS Y OTRO
Demandado: NORBERTO CUENCA RIVERA – CONCEJAL DE SOACHA
PERIODO 2020-2023
Temas: Doble militancia en la modalidad de apoyo

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por Luis Alejandro Cárdenas Vargas, en calidad de actor, en contra de la sentencia proferida el 28 de octubre de 2021 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B”, por la cual se denegaron las pretensiones de la demanda en contra de la elección de Norberto Cuenca Rivera como concejal del municipio de Soacha para el periodo 2020-2023.

I. ANTECEDENTES

1. Expediente 25000-23-41-000-2019-01029-01

1.1 Pretensiones

El señor Luis Alejandro Cárdenas Vargas, 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 Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B”, con el fin de que se hicieran las siguientes declaraciones:



Demandantes: Luis Alejandro Cárdenas Vargas y otro
Demandado: Norberto Cuenca Rivera
Rad: 25000-23-41-000-2019-01029-01

“PRIMERO: Declárase la nulidad del renglón 002, página 14 de la DECLARATORIA DE ELECCIÓN DEL ACTA PARCIAL DEL ESCRUTINIO MUNICIPAL CONCEJO DEL MUNICIPIO DE SOACHA CUNDINAMARCA DEL 2 DE NOVIEMBRE DE 2019 EXPEDIDA POR LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL ELECCIONES AUTORIDADES TERRITORIALES DEL 27 DE OCTUBRE DE 2019 mediante la cual declaró como Concejal a NORBERTO CUENCA RIVERA C.C. N° 79.370.351 del Municipio de Soacha Cundinamarca.

SEGUNDO: Como consecuencia, cáncélese la credencial que la acredita como Concejal, la cual se hará efectiva a la ejecutoria de la sentencia.

TERCERO: Comuníquese esta decisión al Concejo municipal, Municipio de Soacha Cundinamarca.

CUARTO: Que, como consecuencia de lo anterior, el cargo para el cual fue elegido el demandado NORBERTO CUENCA RIVERA C.C. N° 79370.351, deberá ser ocupado por JACKSON FERNANDO PEÑA CASTILLO C.C. N° 1.073.669.827, al tenor del artículo 226 Inciso Final del Código Contencioso Administrativo (Sic para toda la cita - mayúsculas sostenidas del texto original).

1.2. Hechos

Señaló que el 2 de agosto de 2019, los Partidos de Unidad Nacional (Partido de la “U”) y Conservador, este último al que pertenece el demandado, suscribieron un acuerdo de adhesión programática con el fin de apoyar la candidatura de Juan Carlos Saldarriaga Gaviria a la Alcaldía Municipal de Soacha para las elecciones del 27 de octubre de 2019, periodo constitucional 2020-2023.

Indicó que en el acuerdo se estableció que los candidatos de ambos partidos políticos a las corporaciones de elección popular no podían apoyar a aspirante distinto del designado, con la consecuencia referente a que el incumplimiento de ese mandato sería causal de nulidad o de revocatoria de la inscripción, por incurrir en la conducta prohibida de doble militancia.

Afirmó que el demandado apoyó públicamente a Giovanni Ramírez Moya como candidato a la Alcaldía de Soacha, quien es militante del Partido Cambio Radical e inscrito a ese cargo por la coalición “Alianza por Soacha”, conformada por los



Demandantes: Luis Alejandro Cárdenas Vargas y otro
Demandado: Norberto Cuenca Rivera
Rad: 25000-23-41-000-2019-01029-01

partidos políticos Cambio Radical, Liberal, Alianza Social Independiente (ASI) y por los movimientos Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) y Alternativo Indígena y Social (MAIS).

Adujo que Norberto Cuenca Rivera asistió a múltiples reuniones políticas con publicidad de su campaña electoral y, al propio tiempo, de la de Giovanni Ramírez Moya, en las que recalcó como eslogan la importancia de tener a un *“alcalde amigo y que respaldaran su equipo completo”*¹.

Sostuvo que informó al Partido Conservador acerca del incumplimiento del demandado del acuerdo de adhesión. Igualmente, fue presentada una queja disciplinaria ante la Procuraduría General de la Nación, a la que le correspondieron las radicaciones E-2019-669181 y E-2019-669035.²

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

Acotó que el acto de elección cuya nulidad se solicita vulnera el artículo 107 de la Constitución Política y el inciso 2 del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011.

Puntualizó que el derecho a elegir y ser elegido, consagrado en el artículo 40 de la Constitución Política no es absoluto, pues ese mismo texto y la ley establecen los regímenes de inhabilidades y otras prohibiciones, con el propósito de propender por la igualdad entre los candidatos en los distintos certámenes electorales y de que se elijan ciudadanos idóneos.

1.4. Contestación de la demanda

1.4.1. Norberto Cuenca Rivera

Por intermedio de apoderado, se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, con fundamento en que no se acreditaron los supuestos fácticos y jurídicos que las soportan.

¹ Con la demanda se adjuntaron algunas fotografías del vehículo de placas DYD747. Según el actor, el registro fotográfico se captó en el momento en que el automotor estaba afuera de un recinto en el que se hacían reuniones políticas del Partido Cambio Radical con participación de Giovanni Ramírez Moya.

² No señaló las fechas en las que radicó las peticiones.



Demandantes: Luis Alejandro Cárdenas Vargas y otro
Demandado: Norberto Cuenca Rivera
Rad: 25000-23-41-000-2019-01029-01

Expuso que realizó proselitismo político a favor de Juan Carlos Saldarriaga Gaviria, como candidato a la Alcaldía de Soacha, en virtud de la adhesión suscrita entre los Partidos de la “U” y Conservador.

Mencionó que, de acuerdo con lo previsto en el inciso segundo del artículo 197 (sic) de la Constitución Política, en consonancia con lo señalado en el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011, la prohibición de doble militancia se configura cuando el candidato se encuentra afiliado simultáneamente en dos partidos o movimientos políticos con personería jurídica, circunstancia que no se presentó en este asunto.

Aseveró que carecen de valor probatorio las fotografías aportadas con la demanda orientadas a demostrar la supuesta doble militancia, en la medida en que no están acompañadas de ninguna especificación o testimonio que respalden las condiciones de tiempo, modo y lugar acerca de cómo sucedieron los hechos registrados.

Indicó que las grabaciones allegadas están descontextualizadas, además de que fueron obtenidas con vulneración del derecho al debido proceso, por ausencia de autorización, razón por la cual la prueba es nula de pleno derecho y, en consecuencia, debe ser excluida del expediente.

Precisó que los eventos de carácter político se celebraron en recintos cerrados y que, si bien estaban dirigidos al público en general, lo cierto es que en aquellos no se desplegó propaganda electoral.

1.4.2. Registraduría Nacional del Estado Civil

Mediante apoderado, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que no fue la autoridad que profirió el acto cuya nulidad se depreca con la demanda.

Advirtió que, de acuerdo con el artículo 32 de la Ley 1475 de 2011, le corresponde la verificación del cumplimiento de los requisitos formales de la inscripción de las candidaturas, y que es el respectivo partido o movimiento político el competente para establecer la observancia de las calidades del inscrito, con el fin de que no se encuentre incurso en alguna causal de inhabilidad; añadió que el Consejo Nacional Electoral es el organismo encargado de verificar en sede administrativa la legalidad de la inscripción de un aspirante a un cargo de elección popular.



Demandantes: Luis Alejandro Cárdenas Vargas y otro
Demandado: Norberto Cuenca Rivera
Rad: 25000-23-41-000-2019-01029-01

2. Expediente 25000-23-41-000-2019-01098-01

2.1. Pretensiones

El señor José David Ruiz Argel, 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 Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”, con el fin de que se hicieran las siguientes declaraciones:

“Primera: Que son nulos los actos del 02 de diciembre de 2019, por medio de los cuales la Comisión Escrutadora de la Organización Electoral – Registraduría Nacional del Estado Civil declaró la elección de NORBERTO CUENCA RIVERA como Concejal (sic) del Municipio de Soacha (Cundinamarca), como consta en las Actas de Escrutinio General y parcial cuyas copias adjunto a la presente.

Segundo: Que como consecuencia de lo anterior, el cargo de Concejal (sic) del Municipio de Soacha (Cundinamarca) deberá ser ocupado por el candidato segundo en votación de la lista respectiva del Partido Conservador, de conformidad con los resultados de la elección del 27 de octubre de 2019 (mayúsculas sostenidas del texto original).

2.2. Hechos

Narró que el demandado incurrió en la causal de nulidad de doble militancia por apoyar a un candidato distinto al inscrito por la colectividad política a la pertenece, en los términos del acuerdo de adhesión programática suscrito entre los Partidos de la “U” y Conservador, en el que se pactó el respaldo a Juan Carlos Saldarriaga Gaviria como candidato a la Alcaldía Municipal de Soacha para el periodo 2020-2023.

Expresó que el documento fue puesto en conocimiento de los candidatos inscritos por el Partido Conservador al Concejo Municipal de Soacha, con inclusión de Norberto Cuenca Rivera.

Indicó que en la cláusula 5 del acuerdo se estableció la prohibición de apoyar a un candidato distinto a Juan Carlos Saldarriaga, so pena de que se incurriera en doble militancia.



Demandantes: Luis Alejandro Cárdenas Vargas y otro
Demandado: Norberto Cuenca Rivera
Rad: 25000-23-41-000-2019-01029-01

Resaltó que el demandado no acompañó en acto público al candidato Juan Carlos Saldarriaga Gaviria ni realizó actos de proselitismo político en favor de este; por el contrario, promovió en distintos escenarios tanto públicos como privados la aspiración de Jorge Giovanni Ramírez Moya a la Alcaldía de Soacha, pues utilizó pendones y vallas publicitarias con su imagen como candidato al concejo en forma conjunta con la del aspirante a la alcaldía.

Aseguró que, en distintos eventos, después de la intervención del demandado, se presentaba inmediatamente Jorge Giovanni Ramírez Moya, o su delegado, quienes manifestaban al auditorio la importancia de votar en “equipo”, refiriéndose a Norberto Cuenca Rivera.

Esbozó que el 12 de septiembre de 2011, Juan Carlos Saldarriaga Gaviria informó al Partido Conservador que el demandado no había acatado las directrices impartidas en el acuerdo programático, además de haber incitado a quince aspirantes de la lista de dicha colectividad para que apoyaran la candidatura de Jorge Giovanni Ramírez Moya.

2.3. Normas violadas y concepto de la violación

Como único argumento refirió que el demandado infringió la prohibición contenida en el artículo 107 de la Constitución Política, desarrollada por el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011.

2.4. Contestación de la demanda

2.4.1. Norberto Cuenca Rivera

Por intermedio de apoderado se opuso a la prosperidad de las pretensiones, para cuyo efecto planteó la misma exposición de la contestación de la demanda en el expediente 25000-23-41-000-2019-01029-01.

2.4.2. Registraduría Nacional del Estado Civil

A través de apoderado, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, en la medida en que no fue la autoridad que profirió el acto cuya nulidad se depreca con la demanda.



Demandantes: Luis Alejandro Cárdenas Vargas y otro
Demandado: Norberto Cuenca Rivera
Rad: 25000-23-41-000-2019-01029-01

3. Audiencia inicial

El 11 de mayo de 2021 se llevó a cabo la audiencia inicial, en la cual el magistrado conductor del proceso acumulado encontró que no había aspectos por sanear y puso de presente que, mediante autos del 27 de agosto de 2020 y 26 de noviembre de 2021, se declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Seguidamente, el litigio fue fijado en los siguientes términos:

“7) En el libelo introductorio la parte actora en los procesos acumulados no enlistó ni tampoco enumeró los cargos que sustentan la solicitud de nulidad del acto demandado, no obstante de la lectura de la argumentación expuesta se concluye que la acusación se concreta en señalar lo siguiente; a) el demandado incurrió en doble militancia política vulnerándose los artículos 107 de la Constitución Política, 1 y 2 de la Ley 1475 de 2011 y, 11, 12 y 91 de los Estatutos del partido Conservador contenidos en la Resolución 1143 de 2005 incluida la reforma estatutaria de 2007 expedida por el Consejo Nacional Electoral por apoyar a un candidato a la alcaldía del municipio de Soacha distinto al inscrito por su partido político; b) si bien el numeral 1 del artículo 40 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental a ser elegido lo cierto es que ese derecho no es absoluto pues, valores igualmente esenciales para la democracia y el servicio público justifican restricciones al acceso a cargos de elección popular; c) la Constitución y la ley consagran, entre otros aspectos, regímenes de inhabilidades y prohibiciones como la doble militancia política para propender por la igualdad entre candidatos en los certámenes electorales y por la elección de ciudadanos idóneos que ofrezcan alto grado de compromiso con los votantes y el partido que avala la candidatura y de (sic) confianza en el cumplimiento de sus funciones; d) para la efectividad de las citadas restricciones las normas electorales han previsto diversas consecuencias jurídicas, entre ellas las nulidad del acto de elección por el juez electoral por las causales previstas en el artículo 275 de la Ley 1437 de 2011 incluida la doble militancia política, y sanciones disciplinarias a cargo de los partidos y movimientos políticos cuando los militantes incurren

4. Sentencia de primera instancia

Mediante providencia del 28 de octubre de 2021, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B” denegó las pretensiones de la demanda.

Como fundamento de dicha decisión expuso, en resumen, lo siguiente:



Demandantes: Luis Alejandro Cárdenas Vargas y otro
Demandado: Norberto Cuenca Rivera
Rad: 25000-23-41-000-2019-01029-01

En primer lugar, hizo referencia a las cinco modalidades definidas por la jurisprudencia de la Sección Quinta de esta Corporación³, que configuran la prohibición de doble militancia.

Al analizar el caso concreto, sostuvo que con la demanda se aportaron varios registros fotográficos y videos realizados en eventos públicos en los que se observan afiches publicitarios tanto de la campaña electoral de Norberto Cuenca Rivera como de Jorge Giovanni Ramírez Moya y algunos anuncios con la frase; *“familia (...) apoya a Norberto Cuenca Rivera Concejo de Soacha Marque así: C1, Constanza (...) C66, Asamblea, Giovanni Alcalde”*.

Indicó que, de acuerdo con lo preceptuado en los artículos 243 y 244 del Código General del Proceso, los documentos aportados se presumen auténticos, por no haber sido tachados por la parte pasiva.

A partir de lo anterior, señaló que las fotografías aportadas no demuestran el supuesto apoyo político brindado por el demandado a Jorge Giovanni Ramírez Moya, en la medida en que el simple registro de la presencia conjunta de simpatizantes de ambos candidatos a reuniones de carácter político y de los afiches publicitarios, no permiten establecer si Norberto Cuenca Rivera dispuso o autorizó el despliegue de publicidad del candidato a la alcaldía en la sede de su campaña.

Resaltó que con la obtención de los videos aportados como material probatorio no se vulneraron los derechos al debido proceso y a la intimidad del demandado, por cuanto de las imágenes se advirtió que las grabaciones se hicieron en reuniones públicas que tenían un fin netamente proselitista, razón por la cual la prueba se consideró jurídicamente válida.

Acotó que del análisis de las manifestaciones del demandado en los registros fílmicos no se evidenció respaldo alguno a la aspiración de Jorge Giovanni Ramírez Moya, pues el hecho de señalar en una de las reuniones: *“es importante que Norberto Cuenca tenga un alcalde amigo, es muy importante (...) junto con los ediles que son los voceros de la comunidad en el Concejo, hay que votar a conciencia, pero hay que votar, expresar esa fuerza democrática”*, no implicó que se refiriera al candidato Ramírez Moya.

³ Citó la sentencia del 24 de septiembre de 2020, proferida en el expediente acumulado 11001-03-28-000-2019-00074-00 y 11001-03-28-000-2019-00075-00, demandantes: Elvin Joney Abril Guerrero y Carlos Alberto García Parales, demandado: José Facundo Castillo Cisneros como gobernador de Arauca, periodo 2020-2023, MP Carlos Enrique Moreno Rubio.



Demandantes: Luis Alejandro Cárdenas Vargas y otro
Demandado: Norberto Cuenca Rivera
Rad: 25000-23-41-000-2019-01029-01

Similar consideración empleó respecto del análisis de otro video⁴, en el que el demandado invitó a votar, entre otros, por el “*alcalde*”, pero no señaló el nombre de Jorge Giovanni Ramírez Moya ni le expresó su apoyo.

Hizo alusión a que si bien en otra grabación, se le escucha decir a una tercera persona: “*viva el C1, viva el C66, vivan los ediles, el C81, viva el próximo alcalde Giovanni*”, lo cierto es que esa precisa manifestación no la hizo el demandado.

Finalmente, sostuvo que se observó a Norberto Cuenca Rivera al lado de otra persona que indicó: “*ya saben cómo votar edil C81, Concejo C1, necesitamos formar un buen equipo de jugadores y entre ellos también está el alcalde aquí al frente lo están ovacionando y se llama Giovanni Ramírez y tenemos también un equipo muy importante al cual seguir*”, pero reiteró que esa petición no fue realizada por el demandado.

Precisó que, del análisis del testimonio de Argenis Bello⁵, solicitado por la parte actora en el proceso con radicación 2019-01098, no se podía establecer el respaldo brindado por el acusado a Jorge Giovanni Ramírez Moya, por cuanto al momento de preguntarle si había tenido conocimiento de alguna manifestación concreta de apoyo, se limitó a responder que en varios sectores del municipio de Soacha existía publicidad de este con la del otro candidato, pero no aseguró que el demandado la hubiera autorizado.

Añadió que, aunque la testigo manifestó que Norberto Cuenca Rivera le solicitó que apoyara la aspiración política de Jorge Giovanni Ramírez Moya, a través de la firma de un documento, cuando se le indagó acerca de si había leído su contenido, negó haberlo hecho.

Aclaró que el testimonio de Martha Cecilia Vanegas⁶, igualmente solicitado por el demandante del expediente 2019-01098, tampoco fue concreto en el sentido de señalar los supuestos actos de apoyo, pues indicó que no le constaba de manera directa que el demandado hubiera desplegado publicidad ni proselitismo político a favor de Jorge Giovanni Ramírez Moya.

⁴ Se aportaron tres videos.

⁵ La testigo fue candidata al Concejo Municipal de Soacha por el Partido Conservador para las elecciones del 27 de octubre de 2019.

⁶ La testigo también fue candidata al Concejo Municipal de Soacha por el Partido Conservador para las elecciones del 27 de octubre de 2019.



Demandantes: Luis Alejandro Cárdenas Vargas y otro
Demandado: Norberto Cuenca Rivera
Rad: 25000-23-41-000-2019-01029-01

Expuso que el memorial dirigido al veedor del Partido Conservador, radicado el 12 de septiembre de 2019, en el que se solicitó el inicio de una investigación por la supuesta doble militancia del demandado, no era una prueba del respaldo otorgado por Norberto Cuenca Rivera al candidato Ramírez Moya ni tampoco la queja anónima interpuesta ante la Procuraduría General de la Nación por esos mismos motivos.

Respecto de la declaración rendida por Jenny Fernanda Amaya Ortiz⁷, practicado por solicitud del demandado, el tribunal concluyó que la publicidad instalada en su residencia, en la que decía *“la familia Maya apoya a Norberto Cuenca al Concejo y a Jorge Giovanni Ramírez Moya a la alcaldía”*, obedeció a una decisión privada de la familia a la que pertenece; así mismo, determinó que la reunión política en su casa, en la que había publicidad de los dos candidatos, fue realizada por iniciativa de esa misma familia, con la aclaración de que aquellos nunca se encontraron y que Norberto Cuenca Rivera no autorizó el uso de publicidad conjunta.

Aseveró que la familia Amaya de manera libre y voluntaria decidió apoyar a los candidatos Norberto Cuenca Rivera y a Jorge Giovanni Ramírez Moya a través de una reunión política en su residencia, en la que se usó propaganda compartida de estos sin autorización del demandado, pues la valla publicitaria fue sufragada únicamente por la familia en referencia.

En cuanto al testimonio de Luis Enrique Rodríguez Niño⁸, decretado por petición del demandado, se estableció que Norberto Cuenca Rivera apoyó la candidatura de Juan Carlos Saldarriaga a la Alcaldía de Soacha, si se tiene en cuenta que en la sede el Partido Conservador hubo una reunión con los representantes de esa colectividad y un grupo reducido de personas, a la que no asistió el aspirante a la alcaldía, pero en donde se manifestó público respaldo a esa específica candidatura.

Sostuvo que de la declaración se determinó que la valla publicitaria instalada en su vivienda en donde aparecen los dos candidatos, fue pagada por el testigo y no fue autorizada por el demandado; además, que la propaganda política obedeció a una decisión personal de no acompañar la candidatura de Juan Carlos Saldarriaga a la Alcaldía de Soacha.

⁷ Informó que conoce al demandado por haber sido concejal de Soacha en anteriores oportunidades.

⁸ Manifestó ser amigo del demandado desde hace más de quince años y asistió como invitado a la reunión efectuada en la sede del Partido Conservador en Soacha.



Demandantes: Luis Alejandro Cárdenas Vargas y otro
Demandado: Norberto Cuenca Rivera
Rad: 25000-23-41-000-2019-01029-01

Esbozó que las pruebas documentales y testimoniales no demostraron la conducta prohibida de doble militancia por parte de Norberto Cuenca Rivera, puesto que las fotografías por sí solas no prueban el apoyo brindado a Jorge Giovanni Ramírez Moya, sobre la base de considerar que solo evidenciaron el registro de reuniones políticas con simpatizantes del demandado en donde aparecía publicidad de los dos aspirantes, sin que de la existencia de la propaganda se pudiera establecer la supuesta asistencia, ya que no se acreditó que el acusado la hubiera autorizado.

Por otro lado, se refirió a las fotografías aportadas por el apoderado de Norberto Cuenca Rivera, con el fin de demostrar el presunto apoyo brindado por este al candidato Juan Carlos Saldarriaga a la Alcaldía de Soacha, en el sentido de señalar que el hecho de que hubiera afiches de este último en los espacios en los cuales aparece el registro del demandado en actos políticos, no era demostrativo del respaldo brindado, toda vez que tampoco existía certeza acerca de la autorización para la colocación de la propaganda como parte de su campaña.

Arguyó que los videos allegados⁹ demostraron que el demandado sí manifestó respaldo público a la candidatura de Juan Carlos Saldarriaga, pues en las reuniones políticas en donde se hicieron las grabaciones, se observó a Norberto Cuenca Rivera insistiendo en el compromiso de acatar la adhesión suscrita por el Partido Conservador con el Partido de la “U” para apoyar la aspiración a la alcaldía del candidato en referencia.

Hizo alusión al documento radicado el 21 de agosto de 2019 en el Partido Conservador denominado “*solicitud de objeción de conciencia para la Alcaldía de Soacha*”, suscrito, entre otros, por Norberto Cuenca Rivera, en el que se requirió que a los candidatos avalados e inscritos por dicha colectividad para las elecciones del 27 de octubre de 2019 les concedieran libertad para apoyar al candidato a la alcaldía de su elección o, en su defecto, no estar sujetos al acuerdo programático con el Partido de la “U” para brindar respaldo a la candidatura de Juan Carlos Saldarriaga.

Al respecto, señaló que dicho documento contenía una simple solicitud dirigida al Partido Conservador y no una manifestación o acto de apoyo a la candidatura de

⁹ El demandado aportó cuatro videos tendientes a demostrar el apoyo que brindó a Juan Carlos Saldarriaga como candidato a la Alcaldía de Soacha.



Demandantes: Luis Alejandro Cárdenas Vargas y otro
Demandado: Norberto Cuenca Rivera
Rad: 25000-23-41-000-2019-01029-01

Jorge Giovanni Ramírez Moya, razón por la cual no acreditaba la conducta prohibida de doble militancia.

5. El recurso de apelación

El demandante explicó el alcance de la prohibición de doble militancia, consagrada en el artículo 107 de la Constitución Política y regulado en la Ley 1475 de 2011; así mismo, se refirió a las cinco modalidades por las cuales se incurre en doble militancia, de acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado.

Adujo que la doble militancia surgió con la finalidad de fortalecer a los partidos y movimientos políticos como representantes de la sociedad, y de que se garantice la disciplina de sus integrantes a través del régimen de bancadas.

Advirtió que Norberto Cuenca Rivera incurrió en doble militancia por apoyar a un candidato a la Alcaldía de Soacha que se encontraba avalado por un partido político diferente por el cual se inscribió y resultó electo como concejal.

Manifestó que el demandado es militante del Partido Conservador y que en desarrollo de la campaña electoral no apoyó la candidatura de Juan Carlos Saldarriaga a la Alcaldía de Soacha, aspirante inscrito con el respaldo de esa colectividad.

6. Actuación procesal en esta instancia

Mediante auto del 7 de diciembre de 2021, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B" rechazó por extemporáneo el recurso de apelación interpuesto por José David Ruiz Argel y concedió el presentado por Luis Alejandro Cárdenas Vargas, y, a través de providencia del 3 de febrero de 2022, fue admitido este último.

7. Alegato de conclusión

Luis Alejandro Cárdenas Vargas

Alegó de conclusión en el sentido de señalar que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B" no valoró las pruebas que acreditan la ocurrencia de la conducta de doble militancia desplegada por Norberto Cuenca Rivera.



Demandantes: Luis Alejandro Cárdenas Vargas y otro
Demandado: Norberto Cuenca Rivera
Rad: 25000-23-41-000-2019-01029-01

8. Concepto del Ministerio Público

La procuradora Séptima Delegada ante el Consejo de Estado rindió concepto en los siguientes términos:

Sostuvo que la Sección Quinta de esta Corporación ha avalado la posibilidad de que partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos aúnen esfuerzos mediante coaliciones, adhesiones o alianzas, con dos limitaciones: i) la finalidad es postular de manera conjunta a aspirantes a cargos uninominales y, ii) el apoyo debe ir dirigido a un candidato único de los partidos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos coaligados que, aunque no participen en la coalición, decidan adherir o apoyarlo¹⁰.

Indicó que la figura de la adhesión existe como posibilidad de respaldar a candidatos de otros partidos a cargos uninominales cuando no participan en la coalición, de acuerdo con lo señalado en el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, norma de la que se infiere que, si bien un partido o movimiento no participa en el acuerdo para aunar esfuerzos con el fin de conseguir un resultado electoral, pueden adherir la fórmula de aquellos con la misma finalidad, lo que le impone a los militantes disciplina en el acompañamiento del candidato apoyado.

Acotó que, para las elecciones del 27 de octubre de 2019, el partido político Conservador no tenía candidato propio a la Alcaldía de Soacha; sin embargo, decidió apoyar políticamente a Juan Carlos Saldarriaga Gaviria, aspirante de la coalición “Soacha ciudad poderosa”, según lo establecido en el acuerdo de adhesión programática y política suscrito el 2 de agosto de 2019.

Expresó que los militantes y candidatos del Partido Conservador, en el municipio de Soacha, tenían el mandato imperativo de respaldar al candidato que se decidió apoyar por parte de esa organización política, es decir, Juan Carlos Saldarriaga Gaviria, o, en determinado caso, abstenerse de ayudar a los otros candidatos, pues es claro que no podían anteponer sus intereses particulares por encima de los de la colectividad.

Explicó que fueron aportadas unas fotografías por la parte actora en las que se aprecia publicidad del demandado con el candidato a la Alcaldía de Soacha Jorge Giovanni Ramírez Moya, al igual que unos videos grabados en unas reuniones

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 27 de octubre de 2016, radicado: 68001-23-33-000-2016-00043-01, MP Rocío Araújo Oñate.



Demandantes: Luis Alejandro Cárdenas Vargas y otro
Demandado: Norberto Cuenca Rivera
Rad: 25000-23-41-000-2019-01029-01

con la intervención de Norberto Cuenca Rivera y de otras personas, los cuales no fueron tachados en los términos previstos en el artículo 269 del Código General del Proceso ni existe controversia sobre su contenido, razón por la cual se presumen auténticos.

Refirió la práctica del testimonio de Argenis Bello, quien fue candidata al Concejo Municipal de Soacha, y cuando el magistrado ponente le preguntó si conoció de alguna reunión o de la existencia de publicidad de naturaleza proselitista que hubiera adelantado Norberto Cuenca Rivera para favorecer la candidatura de Jorge Giovanni Ramírez Moya, afirmó no estar segura de que el demandado hubiera colocado las vallas publicitarias.

Expuso que la testigo Martha Cecilia Vanegas, también candidata al Concejo Municipal de Soacha, señaló que no le constaba que el acusado hubiera realizado directamente actos de publicidad, patrocinio, realización de reuniones o proselitismo político a favor de Jorge Giovanni Ramírez Moya.

Señaló que, de la declaración de Jenny Fernanda Amaya Ortiz, citada por el demandado, el tribunal concluyó que la familia de esta voluntariamente decidió apoyar a los candidatos Norberto Cuenca Rivera y Jorge Giovanni Ramírez Moya, por lo que hicieron una reunión en su casa de habitación y pagaron publicidad compartida de dichos aspirantes.

Precisó que Luis Enrique Niño, igualmente citado a rendir declaración por solicitud del acusado, indicó que los afiches y vallas de publicidad en los que figuraban los candidatos Norberto Cuenca Rivera y Jorge Giovanni Ramírez Moya, fueron puestos por las familias que apoyaban a estos dos aspirantes al Concejo Municipal y a la Alcaldía de Soacha, respectivamente.

Con fundamento en lo anterior, arguyó que no se acreditó la modalidad de apoyo de doble militancia, dada la inexistencia de un acto claro y contundente que la configure.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala es competente para resolver el recurso de apelación presentado en contra de la sentencia del 28 de octubre de 2021 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B”, de



Demandantes: Luis Alejandro Cárdenas Vargas y otro
Demandado: Norberto Cuenca Rivera
Rad: 25000-23-41-000-2019-01029-01

conformidad con lo dispuesto en los artículos 150 y 152.8 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹¹ y el artículo 13 del Acuerdo 80 de 2019 de la Sala Plena de esta Corporación¹².

2. Problema jurídico

De lo expuesto en el recurso de apelación, le corresponde a esta Corporación resolver si hay lugar a confirmar, modificar o revocar la sentencia apelada, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B”, a través de la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

Para el efecto, se advierte que, como argumento de la alzada, se arguyó que el demandado incurrió en la prohibición de doble militancia por apoyar a un candidato distinto al que decidió secundar el Partido Conservador para la Alcaldía de Soacha y por no haber respaldado la aspiración de Juan Carlos Saldarriaga a dicho cargo, quien fue inscrito por esa colectividad.

Adicionalmente, en el escrito de alegaciones finales, se indicó, en forma genérica, que en el fallo apelado se desconoció el material probatorio que demostraba la ocurrencia de la causal de nulidad de doble militancia, aspecto sobre el cual la Sala no se pronunciará, en razón a que la etapa de alegatos de conclusión no está instituida para formular reparos en contra de la decisión de primera instancia.

En ese orden, con fundamento en lo previsto en el artículo 328 de la Ley 1564 de 2012, habrá de establecerse si Norberto Cuenca Rivera, al resultar elegido como concejal del municipio de Soacha para el periodo constitucional 2020-2023, por el Partido Conservador, incurrió en la causal de doble militancia en la modalidad de apoyo por supuestamente no haber acompañado la candidatura de Juan Carlos Saldarriaga a la alcaldía de ese municipio.

¹¹ 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...”*

¹² 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”.



3. Análisis de la apelación

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B” denegó las pretensiones de la demanda con sustento en que, del análisis de las pruebas aportadas al proceso, no se logró demostrar el respaldo que se le atribuyó al demandado hacia la aspiración de Juan Carlos Saldarriaga a la Alcaldía de Soacha.

En síntesis, señaló que las fotografías allegadas solo reflejan la instalación de publicidad conjunta de los dos candidatos, sin que se hubiera acreditado que el demandado las autorizó.

Sostuvo que del análisis de los videos tampoco se probó el supuesto acto de apoyo o asistencia, pues en ningún aparte de la reproducción de la voz del demandado, este manifestó o solicitó a los asistentes que acompañaran la candidatura de Jorge Giovanni Ramírez Moya a la Alcaldía de Soacha.

Acotó que los testimonios practicados dieron cuenta de que la publicidad instalada en algunas viviendas del municipio de Soacha, en las que aparecían los dos candidatos con lemas de sus respectivas campañas políticas, no fueron propiciadas por el acusado, sino directamente por familias que decidieron adherir ambas aspiraciones políticas.

En criterio del demandante, se configuró la causal de nulidad de doble militancia porque Norberto Cuenca Rivera apoyó a un candidato a la Alcaldía de Soacha distinto al avalado por la organización política de la que forma parte, y por no manifestar respaldo a la candidatura de Juan Carlos Saldarriaga a ese cargo, tal como se definió en el acuerdo programático suscrito entre los Partidos de la “U” y Conservador.

4. De la prohibición de doble militancia

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:



Demandantes: Luis Alejandro Cárdenas Vargas y otro
Demandado: Norberto Cuenca Rivera
Rad: 25000-23-41-000-2019-01029-01

“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



Demandantes: Luis Alejandro Cárdenas Vargas y otro
Demandado: Norberto Cuenca Rivera
Rad: 25000-23-41-000-2019-01029-01

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:¹³

- 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*

¹³ Ver entre otras, Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 29 de septiembre del 2016, expediente 730001-23-33-000-2015-00806-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro.



Demandantes: Luis Alejandro Cárdenas Vargas y otro
Demandado: Norberto Cuenca Rivera
Rad: 25000-23-41-000-2019-01029-01

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 vigor 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 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.”¹⁴

¹⁴ Al momento de su inscripción según lo establecido por la Corte Constitucional en sentencia C-334 de 2014.



4.1 De la modalidad de apoyo

Frente a la configuración de la modalidad de apoyo en materia de doble militancia, esta Sección ha sido clara al identificar los elementos para su configuración, así:¹⁵:

4.1.1 Elemento subjetivo

El deber de abstención que se deriva de la prohibición de la doble militancia en su modalidad de apoyo cobija, además de quienes detentan cargos de dirección, gobierno, administración o control en los partidos y movimientos políticos, a los miembros de las organizaciones políticas que han sido elegidos o aspiran a serlo en cargos o corporaciones de elección popular.

Por lo anterior, la demostración de esta manifestación de doble militancia exige que el demandado ostente cualquiera de las calidades referidas.

4.1.2 Elemento objetivo

La conducta proscrita consiste en apoyar aspirantes inscritos o respaldados por partidos y movimientos políticos que difieren de aquel al que pertenece el accionado.

Así, el concepto de apoyo ha sido caracterizado por esta Sección como “(...) 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 refiere a la naturaleza del apoyo, se ha reconocido que la asistencia censurada debe ser el resultado de la ejecución de actos positivos y concretos que demuestren el favorecimiento político al candidato de otra organización. En decisión de 31 de octubre de 2018, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, esta Corporación explicó:

“Sobre el primer aspecto, realmente no existe controversia pues de tiempo atrás la Sala mantiene el criterio según el cual la estructuración de dicha

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Radicación: 11001-03-28-000-2020-00016-00 (Acum.). M.P Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

¹⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2018-00032-00. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Sentencia de 31 de octubre de 2018.



Demandantes: Luis Alejandro Cárdenas Vargas y otro
Demandado: Norberto Cuenca Rivera
Rad: 25000-23-41-000-2019-01029-01

*prohibición exige necesariamente la ejecución de actos positivos y concretos de apoyo en favor del candidato perteneciente a otro partido político.*¹⁷

Desde esta perspectiva, la Sala consideró, en providencia de 7 de diciembre de 2016, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, que las abstenciones atribuidas por la parte actora al concejal acusado –cimentadas en la realización de reuniones políticas sin la presencia del aspirante a la Alcaldía de Soacha inscrito por el partido que lo avalaba–, no disponían de la virtualidad de configurar la doble militancia por apoyo, de cara a la ausencia de actos positivos y concretos que permitieran materializarla. En ese punto, la Sección expuso:

“Lo que exige el texto de la norma es precisamente lo contrario: la ejecución de actos positivos de apoyo a un candidato diferente de aquel inscrito por el partido al cual pertenece el concejal demandado.

(...)

*“Entonces no resulta procedente extender sus alcances a otras situaciones no contempladas en la norma, diferentes de los actos de apoyo, como la decisión de llevar a cabo actos políticos sin el acompañamiento del candidato del partido, en este caso a la alcaldía, como señaló el actor.”¹⁸
(Negrilla fuera de texto)*

En ese mismo sentido, ha pregonado que no pueden, en principio, considerarse como actos de apoyo ante la ausencia demostrativa del elemento teleológico de la noción, la impresión de volantes publicitarios respecto de los cuales se omitió probar su socialización y distribución para el fortalecimiento de la campaña política de un candidato afiliado a otro movimiento¹⁹; las palabras de agradecimiento entre aspirantes políticos²⁰; así

¹⁷ Rad. 11001-03-28-000-2018-00032-00.

¹⁸ Rad. 2500-23-41-000-2015-02347-00.

¹⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 52001-23-33-000-2015-00841-01. M.P. Alberto Yepes Barreiro. Sentencia de 24 de noviembre de 2016. “Ahora bien, aunque la Sala no desconoce la vocación de permanencia que tiene un volante publicitario de estas características, lo cierto es que el demandante no demostró que aquellos fueran socializados, distribuidos o publicitados después del 25 de septiembre de 2015 - fecha en la que el partido Opción Ciudadana decidió apoyar la candidatura del señor Cuarán Castro-, pues la mera impresión de estos no acredita la conducta proscrita por el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011.” (Negrilla y subrayas fuera de texto)

²⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2018-00032-00. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Sentencia de 31 de octubre de 2018: “A diferencia de lo expuesto por la parte actora, subraya la Sala que el video que sustentó la tacha de falsedad permite establecer que las manifestaciones hechas por el demandado no están fuera de contexto en la prueba allegada con la demanda, puesto que no son simples palabras de



Demandantes: Luis Alejandro Cárdenas Vargas y otro
Demandado: Norberto Cuenca Rivera
Rad: 25000-23-41-000-2019-01029-01

*como la existencia de publicidad perteneciente a un aspirante avalado por otra organización, cuando los medios de convicción allegados no permiten aseverar **que su presencia responde a la voluntad del accionado, como una manifestación de apoyo.***

En consonancia, la Sección señaló en sentencia de 31 de enero de 2019, M.P. Rocío Araújo Oñate:

*“(...) de las imágenes aportadas, no se evidencian elementos que, por ejemplo, permitan definir cuándo fueron realizadas las reuniones respectivas y, entre otras cosas, **si fue el demandado quien dispuso, autorizó, convino o consintió tales actividades proselitistas y menos que de ellas se derive el cuestionado apoyo**” (Negrilla fuera de texto).*

Pero no solo estos aspectos²¹ del respaldo proscrito han sido delimitados por la jurisprudencia de la Sección Quinta, pues igualmente ella ha hecho referencia a la frecuencia con la que deben producirse las acciones que denotan asistencia, afirmando que los actos de acompañamiento político no requieren ser de tracto sucesivo o continuo, sino instantáneos, de donde se colige que la configuración de esta modalidad de la doble militancia puede probarse a través de una sola manifestación de apoyo en el contexto de la campaña política²².

De otra parte, se ha establecido que el respaldo indebido se configura de manera independiente al resultado electoral obtenido por el candidato asistido –carácter autónomo del patrocinio– razón por la que no se hace necesario que “...*el apoyo tenga incidencia real en el resultado de la elección, pues al regular la doble militancia la Ley 1475 de 2011 no incluyó ninguna condición de este carácter, ni limitó sus alcances a este tipo de factores.*”²³

Finalmente, la Sala ha expresado que la probanza del comportamiento prohibido en la legislación electoral debe llevar al juez a un estado de convicción que, más allá de cualquier duda razonable, permita acreditar la ocurrencia de un actuar a través del cual se persigue el impulso proselitista de una candidatura extraña a la avalada por el partido o movimiento político del que hace parte el accionado.

agradecimiento dirigidas al señor Acosta Acosta sino expresiones concretas de respaldo a su candidatura por Bogotá.”

²¹ La naturaleza del apoyo.

²² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2018-00032-00. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Sentencia de 31 de octubre de 2018.

²³ Ibidem.



Demandantes: Luis Alejandro Cárdenas Vargas y otro
Demandado: Norberto Cuenca Rivera
Rad: 25000-23-41-000-2019-01029-01

Así, en la citada decisión de 31 de enero de 2019, M.P. Rocío Araújo Oñate, esta Judicatura aseveró respecto de la acreditación probatoria del apoyo:

*“De esa manera, la Sala estima pertinente aclarar que la demostración del presunto apoyo de un candidato a otro que pertenece a una colectividad política distinta, **debe aflorar de manera evidente o de bulto**, es decir, **revistiendo al operador judicial tantos elementos de juicio que permita superar toda duda razonable** para que éste pueda colegir que en el caso en concreto se presentó la causal de nulidad endilgada (doble militancia) y de esa forma advertir que el candidato traicionó la voluntad de su electorado.”*

Por último, la Sección resalta que, como se precisó en la providencia de 20 de agosto de 2020, el actuar objeto de sanción se centra en el ofrecimiento de apoyos, y no en el recibimiento de respaldos por parte de un candidato:

*“Al respecto, resulta del caso precisar que la conducta prohibida, en materia de doble militancia, consiste en apoyar candidatos distintos a los propios del partido o movimiento político al cual se encuentran afiliados, **no recibir apoyo de agrupaciones políticas diferentes a la que inscribe a un aspirante a un cargo de elección popular.**”²⁴*

4.1.3 Elemento temporal

Se ha destacado que, a pesar de que el inciso 2 del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011, no hace referencia expresa al período o plazo en el que deben producirse los apoyos, una interpretación sistemática y con efecto útil de la norma conlleva aceptar que la materialización de la asistencia indebida debe suceder en el contexto de la campaña política, toda vez que *“...solo durante ese lapso se puede hablar de candidatos en el sentido estricto de la palabra”*²⁵; término que se extiende desde el momento en el que el ciudadano acusado inscribe su aspiración y va hasta la fecha de la elección.

4.1.4 Elemento modal de la conducta

La incursión en la prohibición de doble militancia en su modalidad de apoyo exige que el partido o movimiento político que avaló la postulación del acusado haya inscrito una candidatura propia al cargo de elección popular de que se trate,

²⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2019-00088-00. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Sentencia de 20 de agosto de 2020.

²⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 52001-23-33-000-2015-00841-01. M.P. Alberto Yepes Barreiro. Sentencia de 4 de agosto de 2016.



Demandantes: Luis Alejandro Cárdenas Vargas y otro
Demandado: Norberto Cuenca Rivera
Rad: 25000-23-41-000-2019-01029-01

comoquiera que solo en estos eventos puede reprocharse la defraudación a la lealtad partidista exigida al candidato sometido al medio de control de nulidad electoral.

Sin embargo, no solo la inscripción da por acreditado este presupuesto, teniendo en cuenta que, como ha sido admitido por la jurisprudencia de esta Sala de Sección, el desconocimiento de los apoyos expresos dados por un partido o un movimiento político a una causa proselitista distinta de la suya, pueden llevar a cristalizar igualmente la causal de inelegibilidad erigida en el artículo 2.2 de la Ley 1475 de 2011.

Así, en sentencia del 4 de agosto de 2016²⁶, M.P. Alberto Yepes Barreiro, la Sala concluyó en relación con ese aspecto, lo siguiente:

“(...) Una conducta prohibitiva consistente en apoyar a un candidato distinto al inscrito por la organización política a la que se encuentren afiliadas las personas descritas anteriormente.

*Ahora bien, no se puede perder de vista que la Sección Quinta del Consejo de Estado ha señalado que esta modalidad de doble militancia incluso se materializa en los casos en los que **la colectividad política, por alguna circunstancia²⁷, no tiene candidato político para el respectivo cargo uninominal, pero de manera libre, voluntaria expresa y pública decide brindar su apoyo a determinado candidato inscrito por otro grupo político, pues ha entendido que esos eventos el conglomerado político opta por secundar a cierto candidato, pese a no tener uno propio.***

*Así las cosas, no cabe duda que lo que esta modalidad de doble militancia proscribe 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.***

En igual sentido, en providencia del 24 de noviembre de 2016, se indicó:

*“Como se explicó en el acápite 3.2 de esta providencia, lo que la modalidad de doble militancia atribuida proscribe es el apoyo a un candidato diferente al inscrito o apoyado por una determinada colectividad política, lo cual necesariamente **presupone** que el partido o movimiento político bien haya*

²⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 52001-23-33-000-2015-00841-01. M.P. Alberto Yepes Barreiro. Sentencia de 4 de agosto de 2016.

²⁷ V.gr. por renuncia del candidato que inscribió; porque simplemente se abstuvo de inscribir alguna candidatura; por la revocatoria de la inscripción de su candidato, entre otros.



Demandantes: Luis Alejandro Cárdenas Vargas y otro
Demandado: Norberto Cuenca Rivera
Rad: 25000-23-41-000-2019-01029-01

inscrito un candidato propio para determinado cargo de elección popular o en su defecto que haya decidido, de forma expresa, apoyar a un candidato de otra organización política.²⁸

En ese orden, la manifestación expresa de apoyo a un candidato perteneciente a otra colectividad puede darse a través de la figura de la adhesión, como otra de las formas en las que pueden materializarse en el proceso electoral alianzas entre agrupaciones políticas.

Sobre el alcance esta última modalidad de participación, en sentencia del 27 de octubre de 2021²⁹ se expuso lo siguiente:

“(...) el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011³⁰ simplemente indica que los candidatos de coalición, es decir, respecto de los que fueron inscritos en nombre de una colectividad, en asocio con otras agrupaciones políticas, luego de cumplir las exigencias constitucional y legalmente establecidas, también serán los candidatos de los partidos y movimientos con personería jurídica que aunque no participaron en la coalición, decidan apoyar o adherirse a éstos.

*132. Es decir, del tenor de la norma estatutaria, se puede colegir que la **adhesión** se presenta durante la campaña electoral pero con posterioridad a una candidatura formalizada, y se materializa con el hecho de que un partido o movimiento político manifieste su apoyo a un candidato de otra colectividad para un cargo de elección popular en el que no tiene aspirante propio, sin que se establezca que tal declaración debe ser por escrito o de manera verbal, que requiera la aceptación por la colectividad de origen y/o la coalición del aspirante inscrito, y muchos menos presentada, revisada y/o aceptada para su validez ante las autoridades electorales.*

²⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 63001-23- 33-000- 2016-00008- 01 M.P. Alberto Yepes Barreiro. Sentencia de 24 de noviembre de 2016.

²⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 76001-23-33-000-2020-00002-02, demandado: Jhon Jairo Santamaría Perdomo – alcalde de Yumbo periodo 2020-2023, MP Rocío Araújo Oñate.

³⁰ “ARTÍCULO 29. CANDIDATOS DE COALICIÓN. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica coaligados entre sí y/o con grupos significativos de ciudadanos, podrán inscribir candidatos de coalición para cargos uninominales. El candidato de coalición será el candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella. Igualmente será el candidato único de los partidos y movimientos con personería jurídica que aunque no participen en la coalición decidan adherir o apoyar al candidato de la coalición (...).



Demandantes: Luis Alejandro Cárdenas Vargas y otro
Demandado: Norberto Cuenca Rivera
Rad: 25000-23-41-000-2019-01029-01

133. A juicio de la Sala, **la ausencia de regulación en materia de adhesión obedece no a una omisión legislativa, sino a que hace parte del margen de autonomía con el que gozan las colectividades políticas, y por ende, a la alternativa que tienen durante la campaña electoral de apoyar o no determinada candidatura (dentro de los límites legalmente establecidos, verbigracia no incurrir en la prohibición de doble militancia), de establecer de qué forma procederán frente a las contiendas que se llevan a cabo para los cargos de elección popular en el país, sin que se exija a las agrupaciones involucradas el cumplimiento de alguna carga administrativa ante las autoridades electorales y mucho menos alguna validación de estas (...)**".

Entonces, la materialización del elemento modal de la conducta proscrita pasa por la demostración de la inscripción de candidatos pertenecientes a la estructura política de la que hace parte el accionado o a la existencia de manifestaciones explícitas, como las adhesiones, mediante las cuales su partido se compromete de lleno con la candidatura postulada por un movimiento distinto, lo que obliga al conglomerado al que pertenece a respetar sus directrices, y a no desconocer las instrucciones de su colectividad de en el sentido de no apoyar otras aspiraciones, sin que sus intereses puedan anteponerse a aquellos de la colectividad³¹.

4.1.5 Elemento territorial

De los precedentes de la Sección es posible advertir que el respaldo recriminado por el legislador estatutario de 2011 puede producirse en el seno de una misma circunscripción electoral –v. gr., la asistencia política prestada por un candidato al Concejo a la aspiración proselitista de un candidato a la Alcaldía de la misma municipalidad–, pero también en el escenario de circunscripciones territoriales diversas.

En palabras de esta Sala de Decisión:

“Por último, la Sala estima que la circunstancia de que el apoyo haya sido brindado a un candidato que aspiraba a la Cámara de Representantes por una circunscripción territorial diferente, como era Bogotá, no incide en la configuración de la doble militancia política.”³²

³¹ Tesis reiterada, entre otras, en la sentencia del 3 de diciembre de 2020, rad. 11001-03-28-000-2020-00016-00 (2020-00017), demandado: Orlando David Benítez Mora, gobernador del departamento de Córdoba periodo 2020-2023.

³² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2018-00032-00. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Sentencia de 31 de octubre de 2018.



Demandantes: Luis Alejandro Cárdenas Vargas y otro
Demandado: Norberto Cuenca Rivera
Rad: 25000-23-41-000-2019-01029-01

De esta manera, la parte actora deberá acreditar que, sin importar la coincidencia o no de circunscripciones electorales, el acusado acompañó a través de actos positivos y concretos las aspiraciones políticas de un candidato avalado por una organización distinta de la suya, fomentando sus posibilidades de acceso a un cargo de elección popular.³³

5. Caso concreto

Como quedó señalado en los antecedentes de esta providencia, la censura que sustenta el recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia del 28 de octubre de 2021, se contrae a señalar que Norberto Cuenca Rivera incurrió en la causal de nulidad de doble militancia por apoyar a un candidato a la Alcaldía de Soacha distinto al que decidió respaldar la agrupación política a la que pertenece, y por no acompañar la aspiración de Juan Carlos Saldarriaga a ese cargo, en abierto desconocimiento del acuerdo de adhesión suscrito entre los Partidos de la “U” y Conservador.

Sobre el particular, se tiene que el punto referente a que el demandado incurrió en la causal de nulidad de doble militancia por respaldar a un aspirante distinto al que avaló el partido político del que forma parte, no contiene un reparo concreto dirigido a cuestionar la providencia de primera instancia, omisión que impide a la Sala emitir pronunciamiento alguno acerca de esa manifestación.

De otro lado, se debe señalar que el 2 de agosto de 2019, el Partido Conservador, agrupación política a la que pertenece Norberto Cuenca Rivera, suscribió un acuerdo de adhesión programática y política con el Partido de la “U”, con el fin de apoyar la aspiración de Juan Carlos Saldarriaga Gaviria, de la coalición “Soacha ciudad poderosa”, a la Alcaldía de Soacha para las elecciones a llevarse a cabo el 27 de octubre de 2019.

Al respecto, se advierte que en los términos del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, la decisión de apoyar a un candidato de un partido o movimiento político para un cargo de elección popular respecto del cual la colectividad que brinda el respaldo no tiene aspirante propio, constituye una manifestación de la figura de la adhesión como una de las modalidades de participación política. El texto de la norma es como sigue:

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



Demandantes: Luis Alejandro Cárdenas Vargas y otro
Demandado: Norberto Cuenca Rivera
Rad: 25000-23-41-000-2019-01029-01

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

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” (Resalta la Sala).

Así pues, según el postulado en cita, el candidato será el único de los partidos y movimientos que decidan adherir o apoyar esa aspiración, a pesar de que aquellos no hayan suscrito el acuerdo de coalición, de lo que se infiere que, en virtud de la adhesión, el partido que otorga el apoyo, formalmente, optó por un candidato al respectivo cargo uninominal.

Con todo, se debe insistir en que el deber de los militantes se circunscribe a no apoyar a un candidato distinto al avalado o coavalado por el partido y a no ir en contra de la aspiración política que decidió secundar la colectividad de la que forma parte; quiere ello decir que la prohibición no conlleva el deber de apoyar a los candidatos del propio partido, sino la obligación de abstenerse de expresar o manifestar actos de respaldo hacia aspirantes de otras agrupaciones.³⁴

Ahora bien, es importante poner de presente que, en virtud de la autonomía de los partidos políticos para definir su estructura interna y sus reglamentos, la ausencia de apoyo al candidato de la colectividad que avaló al demandado puede constituir una falta disciplinaria con las consecuencias que de ello se deriva, mas no un comportamiento relevante para efectos de la nulidad electoral.

En ese sentido, se concluye que la supuesta omisión referente a que el demandado no manifestó apoyo a la candidatura de Juan Carlos Saldarriaga

³⁴ Al respecto, se pueden consultar entre otras: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Rad. 17001-23-33-000-2020-00007-01, sentencia del 11 de febrero de 2021, MP Carlos Enrique Moreno Rubio y rad. 68001-23-33-000-2019-00867-02, sentencia del 3 de diciembre de 2020, MP Carlos Enrique Moreno Rubio.



Demandantes: Luis Alejandro Cárdenas Vargas y otro
Demandado: Norberto Cuenca Rivera
Rad: 25000-23-41-000-2019-01029-01

como aspirante a la Alcaldía de Soacha, no es configurativa de la prohibición de doble militancia, pues, se reitera, la conducta proscrita se enmarca en la asistencia, ayuda o respaldo que se brinde a un candidato **distinto** al inscrito o avalado por el partido o movimiento al cual se encuentra afiliado.

En consecuencia, se confirmará la sentencia apelada del 28 de octubre de 2021, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B”, por la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

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: Confírmase la sentencia apelada del 28 de octubre de 2021 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B”, por la cual se negaron las pretensiones de la demanda-

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
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>”.