



Sentencia SU-213-22

M.P. Cristina Pardo Schlesinger

Expediente T-8.521.438

CORTE DEJÓ EN FIRME LA SENTENCIA DICTADA POR LA SECCIÓN QUINTA DEL CONSEJO DE ESTADO, QUE DECLARÓ LA NULIDAD DE LA ELECCIÓN DEL SEÑOR CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA COMO ALCALDE DEL MUNICIPIO DE GIRÓN (SANTANDER) PARA EL PERIODO CONSTITUCIONAL 2020 – 2023, POR VIOLAR LA PROHIBICIÓN DE DOBLE MILITANCIA.

1. Antecedentes

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

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

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



En la contestación de la demanda, el accionante se opuso a las pretensiones y manifestó que el 20 de junio de 2018 renunció al partido Alianza Verde y a su curul en el Concejo Municipal de Girón por esa colectividad. Esa renuncia fue aceptada por el partido el mismo día.

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

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

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

Sin embargo, de acuerdo con el video aportado al proceso como prueba, el accionante respaldó públicamente la candidatura de la señora Ángela Patricia Hernández Álvarez a la Gobernación de Santander, militante del Partido de la U, y quien fue la candidata de una coalición de la que no fue

miembro el partido Alianza Verde, sino los partidos Liberal Colombiano, Colombia Justa Libres, Centro Democrático y MIRA.

El señor Román Ochoa interpuso acción de tutela contra la decisión adoptada por la Sección Quinta del Consejo de Estado. A su juicio, la providencia judicial incurrió en los defectos fáctico, sustantivo y de desconocimiento del precedente constitucional porque: i) con base en medios de prueba diferentes a la inscripción formal ante el partido Alianza Verde, y con independencia de la renuncia presentada por él a ese partido, concluyó que, al momento de su inscripción como candidato a la Alcaldía de Girón, militaba en esa organización política (defecto fáctico); ii) para

concluir que él formaba parte del partido Alianza Verde, no aplicó el artículo 2 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, así como los artículos 1502, 1526 y 1740 del Código Civil, e interpretó en indebida forma el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011 (defecto sustantivo) y iii) no atendió el precedente fijado en las Sentencias C-490 de 2011 y C-089 de 1994, en las cuales la Corte Constitucional reconoció la autonomía de los partidos políticos para adoptar sus decisiones internas y, concretamente, para conformar coaliciones políticas (defecto por desconocimiento del precedente constitucional).

En sentencia del 20 de mayo de 2021, la Sección Cuarta del Consejo de Estado negó el amparo de los derechos fundamentales invocados. Sostuvo

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

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

Encontró que en la sentencia cuestionada se configuraron los defectos fáctico y sustantivo. En relación con el primero, expuso que se encontraba

demostrado que el 20 de junio de 2018, el partido Alianza Verde aceptó la renuncia presentada por el actor. Además, estimó que, a diferencia de lo afirmado por la Sección Quinta, la información consignada en el formulario de inscripción de la candidatura «no constituye prueba de la pertenencia al partido Alianza Verde, pues de conformidad con el artículo 2 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, la militancia a un partido o movimiento político debía establecerse con la inscripción que realizara el referido candidato ante la respectiva organización política».

De igual manera, sobre el defecto sustantivo, añadió que la sentencia cuestionada interpretó de manera errónea los artículos 2 y 29 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, ya que estos no extienden la prohibición de doble militancia a los candidatos que se inscriben por una coalición.

2. Síntesis de los fundamentos

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

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

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

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

1. A la luz de una interpretación sistemática de los artículos 107 superior y 2 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, y de acuerdo con la Sentencia C-490 de 2011, el único presupuesto inicial para la configuración de dicha prohibición es la posibilidad o el ejercicio efectivo de la representación política. Las coaliciones entre partidos, movimientos políticos, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos están habilitadas para inscribir

candidatos a cargos uninominales y corporaciones públicas. Por tanto, los candidatos de coalición pretenden ejercer representación política y, por ende, participan en la contienda electoral. En consecuencia, carecería de sentido sostener que, en el curso de la campaña política, así como en el ejercicio del cargo para el cual fueron elegidos, los candidatos de coalición están exceptuados de la proscripción constitucional.

2. Para la Sala Plena, admitir lo contrario, con sustento en una interpretación parcial, esto es, que no tenga en cuenta el conjunto de las normas constitucionales y legales que regulan la materia, tendría consecuencias lesivas para la materialización de los fines que persigue la prohibición de doble militancia. Tal interpretación habilitaría la posibilidad de defraudar el alcance de dichas normas, mediante la escogencia de un determinado tipo postulación.

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

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

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

6. Tratándose de la prohibición de doble militancia en la modalidad de apoyo, el inciso segundo del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011 determina que «[q]uienes [...] hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados». Esta norma sí resulta aplicable a los candidatos de coalición porque en su caso también se cumplen los supuestos fácticos que allí se exigen: i) aspiran a ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular y ii) por mandato del inciso tercero del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, se encuentran afiliados a una organización política. Esta afiliación no se pierde, aunque el

candidato sea el candidato único de las organizaciones políticas que integran la coalición.

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

Finalmente, la Sala constató que la sentencia tampoco incurrió en un defecto por desconocimiento del precedente constitucional. De hecho, la Sección Quinta del Consejo de Estado siguió el precedente fijado por la Sala Plena de la Corte Constitucional en la Sentencia C-490 de 2011, pues con base en las reglas allí plasmadas, las cuales coinciden con la jurisprudencia de esa sección, encontró que el señor Román Ochoa transgredió la prohibición de doble militancia. Igualmente, no desconoció el precedente sentado en la Sentencia C-089 de 1994.

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

3. Decisión

PRIMERO. REVOCAR la sentencia dictada el 30 de agosto de 2021 por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado y, en su lugar, **CONFIRMAR PARCIALMENTE** la sentencia aprobada el 20 de mayo del mismo

año por la Sección Cuarta de la misma Corporación, que i) declaró la falta de legitimación en la causa del señor Carlos Navarro Quintero y ii) negó el amparo de los derechos fundamentales invocados.

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

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

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

CUARTO. RECHAZAR la petición presentada por la señora Yulia Moraima Rodríguez Estaban, relacionada con la declaratoria de su condición de alcaldesa del municipio de Girón (Santander) hasta que culmine el periodo constitucional 2020 – 2023.

4. Salvamentos de voto y aclaración

Los magistrados/as **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO, ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO y ALEJANDRO LINARES CANTILLO** salvaron el voto. La magistrada **NATALIA ÁNGEL CABO** aclaró su voto. Los magistrados/as **DIANA FAJARDO RIVERA y JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** reservaron la posibilidad de aclarar el voto.

La magistrada **Gloria Stella Ortiz Delgado se apartó de la decisión mayoritaria** de confirmar las decisiones de instancia que negaron el amparo de la referencia. En este caso, no compartió la interpretación realizada a la

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

La figura de la coalición para apoyo es de creación legal, pero debe interpretarse de conformidad con los principios constitucionales que la sustentan. Al respecto consideró que la rigidez de la prohibición legal de doble militancia de apoyo, cuando se trata de coaliciones de partidos o movimientos políticos, no es el mismo que aquel derivado de los contenidos directos de la Carta. Sin duda, cuando se trata de interpretar la ley frente a la Constitución es fundamental tener en cuenta todos los principios constitucionales que se imponen frente al de la ley; situación distinta de cuando se trata de ponderar reglas y principios constitucionales de la misma jerarquía normativa. En tal sentido, la verificación de la prohibición legal debía considerar que las coaliciones fueron autorizadas por la Constitución para unir ideologías y partidos políticos de distintos orígenes y posturas para lograr llegar al poder, de ahí que su ámbito de ejercicio desborda el interés del partido de origen y se convierte en un interés colectivo con protección constitucional. La coalición agrupa distintos partidos o grupos de ciudadanos que exige ampliar el sentido de apoyo partidista y el entendimiento de la función constitucional de la doble militancia. Era claro que, en una coalición, no es posible entender que un ciudadano pertenece a dos partidos, como define la Carta el concepto de doble militancia.

Ahora, cuando el intérprete se acerca a coaliciones que se conforman coyunturalmente con intereses contrapuestos, como la que sucedía en el caso objeto de estudio en el que la coalición para la alcaldía no estaba conformada por partidos políticos que se unieron con el partido de origen del candidato para otra elección, debía concluirse que la prohibición legal no podía contradecir los principios constitucionales de libre escogencia de candidatos, de autonomía de los partidos políticos, de la plena observancia de los derechos políticos y la actuación de los partidos y movimientos políticos. En concreto, era importante considerar los postulados de: i) la

eficacia del voto ciudadano; ii) el principio de democracia participativa; iii) el derecho a elegir y ser elegido; iv) la garantía de los ciudadanos de fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse; y, v) la disciplina partidista programática. Bajo ese entendido, la aplicación de la doble militancia

a candidatos que representan una coalición no puede configurar un límite injustificado, irrazonable y desproporcionado para quien resulta elegido. En otras palabras, no puede implicar un sacrificio infundado del derecho a elegir y ser elegido y de acceso a la función pública, al punto de vaciar de contenido dicha garantía.

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

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

apoyos se hicieran a los candidatos de los partidos y movimientos políticos que integraron la coalición y que unieron sus fuerzas en torno a un programa político; y, b) su partido no tenía candidato propio y apoyó un aspirante que no guardaba identidad con su programa de gobierno, tal y como lo estableció la mayoría de la Sala. De esta manera, exigirle al actor que apoye una candidatura que se aparta de su programa de gobierno resultaba una carga, a todas luces, desproporcionada. Aquella, desconoce sus derechos fundamentales a elegir y ser elegido y, además, atenta contra los principios de eficacia del voto, democracia participativa, la garantía de los ciudadanos a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse y la disciplina partidista, en términos de lealtad programática.

Los magistrados **Alejandro Linares Cantillo y Antonio José Lizarazo Ocampo salvaron su voto** frente a la sentencia SU-213 de 2022, por cuanto, en su opinión la sentencia del 3 de diciembre de 2020 de la Sección Quinta del Consejo de Estado incurrió en (i) defecto fáctico, al no tener en cuenta la tarifa legal establecida -de carácter estatutario- para probar la militancia o pertenencia a un partido o movimiento político¹; y (ii) violación directa de la Constitución por desconocer los criterios de interpretación restrictiva de la prohibición de doble militancia. Así mismo, desconoció elementos esenciales de la confianza legítima y buena fe, al extender la prohibición de la doble militancia por apoyo electoral a candidatos únicos de coalición, sin observar en detalle la regla reciente y la jurisprudencia anunciada de la Sección Quinta del Consejo de Estado; por las razones que se expresan en detalle a continuación.

1. ***La sentencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado incurrió en un defecto fáctico al no tener en cuenta la tarifa legal para probar la militancia o pertenencia a un partido o movimiento político.*** El artículo 2 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 establece que “[l]a militancia o pertenencia a un partido o movimiento político, se establecerá con la inscripción que haga el ciudadano ante la respectiva organización política, según el sistema de identificación y registro que se adopte para tal efecto el cual deberá establecerse conforme a las leyes existentes en materia de protección de datos”. Dicha disposición debe ser interpretada en conjunto con los artículos 3, en cuanto regula el Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos que

¹ Artículo 2 de la Ley 1475 de 2011: “La militancia o pertenencia a un partido o movimiento político, se establecerá con la inscripción que haga el ciudadano ante la respectiva organización política, según el sistema de identificación y registro que se adopte para tal efecto el cual deberá establecerse conforme a las leyes existentes en materia de protección de datos.”.

corresponde llevar al Consejo Nacional Electoral, y 4, en cuanto establece que los estatutos de los partidos y movimientos políticos deben regular el régimen de pertenencia, en el que se señalen reglas de afiliación y retiro del respectivo partido o movimiento. La sentencia cuestionada no sólo no valoró adecuadamente la renuncia expresa al partido por parte del accionante ni su aceptación por el partido, sino que no examinó si el accionante se encontraba en el registro único que lleva el Consejo Nacional Electoral, ni si su conducta contrariaba el régimen de pertenencia conforme a los estatutos del partido. Por lo anterior, cuando exista dudas de la militancia o pertenencia a un partido o movimiento político de un candidato, le corresponderá a las autoridades respetar la tarifa legal establecida. Por lo cual, consideran los magistrados disidentes que en el análisis del caso sometido a revisión, lo apropiado hubiera sido que la militancia o pertenencia del accionante al Partido Alianza Verde fuera demostrada, en los precisos términos de los mencionados artículos de Ley Estatutaria 1475 de 2011.

2. ***La sentencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado incurrió en violación directa de la Constitución por desconocer los criterios de interpretación restrictiva de la prohibición de doble militancia.*** Ha señalado reiteradamente la Corte que cuando se trate de normas que limitan derechos fundamentales, el desconocimiento de la Constitución surge de una aplicación que desconozca los criterios de interpretación restrictiva de tal tipo de normas². En el presente caso tal desconocimiento surge precisamente de interpretar la regla de pertenencia o militancia en forma extensiva al entender que la pertenencia o militancia a un partido o movimiento también se prueba con el formulario de inscripción de la candidatura, partiendo del supuesto sin fundamento de que los partidos sólo pueden inscribir como candidatos a sus militantes.

3. ***La prohibición de la doble militancia en candidatos únicos de coalición debió ser aplicada con efectos hacia el futuro.*** Señalaron los magistrados Linares y Lizarazo que la decisión de la Sala Plena desconoce que en el año 2021 el Consejo de Estado, en una interpretación sistemática del artículo 107 de la Constitución Política y los artículos 2 y 29 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, *anunció jurisprudencia* y señaló que los candidatos únicos de una coalición podían incurrir en doble militancia pues, en su intención de

² SU-566 de 2019.

manifestar apoyo a otros candidatos, (i) lo debían hacer en primer lugar, en favor de los candidatos que pertenecen a la colectividad en la que se encuentra afiliado; (ii) en caso de que su partido para un cargo específico no haya inscrito o respaldado a algún aspirante, lo puede hacer en favor de los candidatos que hacen parte de la coalición o de los que militan en las colectividades que adhirieron o apoyaron su campaña (la del candidato de coalición); (iii) sin establecer entre unos u otros algún grado de preferencia; y, (iv) siempre y cuando haya sido dejado libre para brindar ese apoyo por parte de la colectividad de origen³.

4. Recordaron los magistrados Linares y Lizarazo que la prohibición de doble militancia se encuentra regulada de manera expresa y taxativa en la Constitución y la ley estatutaria y, en consecuencia, debe ser interpretada de manera restrictiva, al suponer una limitación al ejercicio del derecho a participar en la conformación del poder político.

5. En tal sentido, consideran los magistrados disidentes que la regla vigente y reciente de la Sección Quinta del Consejo de Estado sobre la prohibición de doble militancia, en la modalidad de apoyo, dirigida a los candidatos únicos de coaliciones, tiene en cuenta las particularidades de la suscripción de acuerdos de coalición entre colectividades políticas⁴ y, permite al candidato único de una coalición que efectivamente sea militante de uno de los partidos que la integran, apoyar públicamente -en representación de su partido y de las demás colectividades coaligadas y/o adheridas⁵- a un candidato ajeno a su partido de filiación, sin incurrir en doble militancia.

6. Sin perjuicio de lo anterior, en opinión de los magistrados disidentes, la regla dispuesta por la Sección Quinta del Consejo de Estado representa un cambio en la interpretación del alcance de la prohibición de doble militancia. Por consiguiente, señalaron que le correspondía a la Sala Plena tomar

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 14 de octubre de 2021, Rad. 11001-03-28-000-2020-00018-00.

⁴“(…) por lo que resulta evidente que el candidato sobre el cual recae el acuerdo de voluntades tiene un deber de fidelidad, de lealtad con las agrupaciones políticas que lo respaldan, en tanto las representa en la contienda electoral, como lo indica la misma disposición, motivo por el cual resultaría totalmente ilógico considerar que está habilitado para actuar en contra los intereses de quienes inscribieron su candidatura, por ejemplo, apoyando a los candidatos de partidos y movimientos políticos que no hacen parte o no se adhirieron a la coalición y que están compitiendo con los que pertenece a ésta.”. Ibidem.

⁵“Por supuesto, no se pasa por alto que el candidato de coalición, además de tener un deber de fidelidad con el partido en el que milita, también se debe a las colectividades que apoyaron su candidatura, respecto de las cuales aceptó representarlas en la contienda electoral y presentar en su nombre un programa de gobierno (art. 29 de la Ley 1475 de 2011) (…)”. Ibidem.

medidas de adaptación o ajuste -como lo hizo la Sección Quinta del Consejo de Estado-, de modo que la nueva postura no sorprenda y afecte al ciudadano⁶. Esto, en la medida en la que existen pronunciamientos en diferentes sentidos de los jueces de tutela y jueces administrativos en el caso concreto y que, como se señaló, el Consejo de Estado, sólo a partir del año 2021, consolidó la posición de que, bajo supuestos específicos, los candidatos únicos de coalición pueden incurrir en la prohibición de doble militancia.

7. Por consiguiente, indicaron los magistrados Linares y Lizarazo que en el presente asunto, correspondía a la Sala Plena *aplicar la jurisprudencia anunciada por la Sección Quinta del Consejo de Estado con efectos hacia futuro*, por razones de seguridad jurídica para los electores, de respeto del ejercicio de derechos políticos e igualdad ante la ley. Lo que hubiese conllevado de forma precisa a confirmar parcialmente la decisión proferida el 3 de diciembre de 2020 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, con la advertencia que las consideraciones allí expuestas, constituyen un precedente que solo tendrá aplicación hacia el futuro, y en consecuencia, ordenar a dicha Sección dictar una sentencia de reemplazo que ajuste los efectos de la decisión (a) en el tiempo, y (b) a la regla unificada por esta corporación; y declarar que como consecuencia de su unificación de jurisprudencia y a partir de este fallo, la prohibición de la doble militancia en la modalidad de apoyo respecto de candidatos únicos de coalición tendrá aplicación a partir de las próximas elecciones.

Finalmente, la magistrada **Natalia Ángel Cabo** estuvo de acuerdo con la decisión adoptada ya que, en este caso, la argumentación presentada por la Sección Quinta del Consejo de Estado no puede calificarse de arbitraria ni caprichosa. Sin embargo, este asunto versa sobre la aplicación de la prohibición de doble militancia a candidaturas inscritas por coaliciones. Cuestión que, en su concepto, puede llegar a tener efectos diferentes a los previstos en la parte motiva de esta sentencia, en especial, respecto del alcance que se da a las coaliciones políticas.

⁶ “La Sección Quinta del Consejo del Estado ha utilizado la tesis de la “jurisprudencia anunciada”. Se trata, concretamente, de un mecanismo frente a los cambios de postura que la Sección Quinta asume respecto de un determinado asunto y, en particular, de un cambio en las razones que sustentan una determinada interpretación de la Constitución o la ley. En consecuencia, “(...) cuando la autoridad judicial opta por cambiar o rectificar el precedente y los criterios que lo fundamentan con el que ha venido tratando o decidiendo determinado asunto, debe revisar la necesidad de tomar medidas de adaptación o ajuste, de modo que no sorprenda al ciudadano que resultará afectado por la nueva postura.”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 30 de mayo de 2019, Exp. 11001-03-28-000-2015-00051-00.

En esta sentencia se insiste en que la regla sobre la aplicación de la doble militancia a candidaturas por coaliciones es clara. “No estoy de acuerdo con esa claridad en todos los casos, pues siempre será necesario evaluar la figura de las coaliciones políticas a la luz de los principios democráticos”. Adicionalmente, la sentencia argumenta que la aplicación de la doble militancia no implica el desconocimiento del principio de interpretación restrictiva de las prohibiciones para el acceso a cargos públicos. Esta no es una regla absoluta, por el contrario, está sujeta a ponderación caso a caso. “Recuérdese que la interpretación restrictiva en materia de prohibiciones sobre acceso a cargos públicos, es un principio que no pierde vigencia y es una herramienta de interpretación que también tiene como finalidad proteger derechos fundamentales y principios democráticos”.

