



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

CONSEJERO PONENTE: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Bogotá, D.C., seis (6) de octubre de dos mil dieciséis (2016)

Expediente 05001-23-33-000-2015-02592-01

Demandante: Nelson Rendón Estrada

Demandada: Nataly Vélez Lopera (Concejal de Medellín)

NULIDAD ELECTORAL – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el actor contra la sentencia del veinticinco (25) de mayo de 2016, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Segunda de Decisión Oral, negó las pretensiones de la demanda contra la elección de la señora Nataly Vélez Lopera como concejal de Medellín.

ANTECEDENTES

1. La demanda

En nombre propio, el abogado Nelson Rendón Estrada presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral previsto en el artículo 139 del Código de Procedimiento



Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contra el acto que declaró la elección de la señora Nataly Vélez Lopera como concejal de Medellín, por el partido Centro Democrático, para el período constitucional 2016-2019.

2. Pretensiones

En la demanda incluyó las siguientes:

“PRIMERA. Se declare la nulidad parcial del resultado del escrutinio municipal de Medellín y su declaratoria de elección, correspondiente al Concejo de Medellín, contenida en el formulario E26CO, declarándose la NULIDAD de la elección de la señora NATALY VÉLEZ LOPERA [...] como concejal [...] avalada por el Partido Centro Democrático, para el periodo constitucional 2016-2019.

SEGUNDO. Como consecuencia de la anterior declaración, se ordene la cancelación de la credencial como concejal de Medellín a la señora NATALY VELEZ LOPERA expedida por la Comisión Escrutadora de Medellín y se declare la elección del candidato no elegido en la misma lista, en orden de inscripción, sucesiva y descendiente, para que tome posesión del cargo vacante en cuestión.

TERCERO. Que se comuniqué a la Organización Nacional Electoral como al presidente y secretario del Concejo de Medellín de la declaración de Nulidad de la Elección [...] para lo pertinente de ley”.

3. Hechos

El fundamento fáctico expuesto por el actor puede resumirse así:

Señaló que la señora Vélez Lopera fue elegida y se posesionó como edil de la Junta Administradora Local (JAL) de la comuna 10 de Medellín por el Partido Social de la Unidad Nacional para el periodo 2012-2015.



Agregó que mediante resolución 05 de junio veinticuatro (24) de 2014, la Junta Administradora Local aceptó la renuncia a la curul presentada por la dirigente, a pesar de que no se había consolidado su renuncia al Partido de la U como afirmó dicho acto en la parte considerativa.

Sostuvo que en documento recibido el veinticinco (25) de junio de 2014, la demandada renunció irrevocablemente como edil por el Partido de la U, lo que resultó extemporáneo frente a la fecha límite prevista para no incurrir en lo prescrito en el inciso 2º del artículo 2º de la ley 1475 de 2011.

Aseguró que la señora Vélez Lopera se inscribió como precandidata al Concejo de Medellín por el Centro Democrático antes de 1º de marzo de 2015, como puede inferirse de lo establecido en la resolución 12 de 2015 expedida por el director de ese partido.

Advirtió que el diecinueve (19) de abril de 2015 fue llevada a cabo la consulta interna del Centro Democrático, en la cual obtuvo la séptima votación y posteriormente se inscribió como candidata al Concejo de Medellín por el Centro Democrático.

Manifestó que entre el veinticuatro (24) de junio de 2014 y el diecinueve (19) de abril de 2015 transcurrieron solo diez (10) meses, lo cual significa que la demandada actuó en dos (2) partidos políticos diferentes.

Indicó que la señora Vélez Lopera nunca renunció a su militancia en el Partido de la U porque incurrió en error en el momento de presentar la renuncia, por lo cual la resolución 05 de 2014 de la JAL adolece de falsa motivación por afirmar que había dejado la colectividad política.

Reiteró que la demandada renunció extemporáneamente al Partido de la U mediante comunicación radicada el veinticinco (25) de junio de 2014, cuando la fecha límite era el veinticuatro



(24) del mismo mes y año según el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011.

4. Sustento jurídico

El actor estimó que la señora Vélez Lopera estaba inhabilitada para ser concejal por incurrir en la prohibición de doble militancia contemplada en el inciso 2º de la Ley 1475 de 2011, la cual constituye causal de nulidad electoral de acuerdo con el numeral 8º del artículo 275 del CPACA.

Arguyó que no obstante haber sido elegida como edil de la comuna 10 de Medellín por el Partido de la U para el período 2012-2015, participó de la consulta interna para el Concejo de Medellín por el Centro Democrático.

Subrayó que le fue aceptada la renuncia a la curul el veinticuatro (24) de junio de 2014 y posteriormente intervino, el diecinueve (19) de abril de 2015, como precandidata en la consulta interna del Centro Democrático sin que hubiesen transcurrido doce (12) meses entre ambos eventos.

Consideró que la consulta interna para elegir y ordenar la lista cerrada al Concejo de Medellín, por el Centro Democrático, es catalogada como una verdadera elección que hace parte de un proceso regulado por Ley 1475 de 2011, por ser determinante para las elecciones ordinarias.

Explicó que la interpretación de las normas constitucionales debe llevarse a cabo de modo que se logre su efecto útil, por lo cual destacó que la expresión “*siguiente elección*” contenida en el inciso 2º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011 incluye a las consultas internas y populares.

Indicó que en caso de aceptarse una tesis restrictiva que comprendiera únicamente las elecciones ordinarias, dicha posibilidad, en palabras de la Corte Constitucional, según sentencia C-490 de 2011, tendría graves consecuencias para la



preservación de la disciplina y coherencia ideológica de los partidos frente a la doble militancia.

Reiteró que no puede aceptarse que la señora Vélez Lopera fuera elegida por el Partido de la U y siete (7) meses después de su renuncia a la JAL se haya inscrito como precandidata al Concejo de Medellín y participado en la consulta interna del Centro Democrático, sin haber transcurrido un año como lo exige la citada norma.

Resaltó que con estas actuaciones, la demandada anticipó y predeterminó su inscripción como candidata al Concejo de Medellín durante los doce (12) meses anteriores, lo cual no era permitido y demuestra la materialización de la doble militancia.

Destacó que la dirigente política presentó la renuncia irrevocable a la curul como edil de la comuna 10 de Medellín ante el presidente del Partido de la U el veinticinco (25) de junio de 2014, a las 8:33 de la mañana, es decir extemporáneamente.

Añadió que la renuncia a la curul ante la JAL debió radicarse precedida de la renuncia al Partido de la U porque la misma pertenece a la organización política, por lo cual indicó que la militancia en esa colectividad continuó hasta la fecha en que intervino en la consulta interna del Centro Democrático.

5. Contestación de la demanda

Por conducto de apoderado judicial, la concejal Vélez Lopera contestó oportunamente la demanda, se opuso a las pretensiones y descartó que haya incurrido en la doble militancia política alegada por el actor.

Precisó que radicó la renuncia irrevocable tanto al Partido de la U como a la curul de edil en la Junta Administradora Local de la comuna 10 de Medellín el veinticuatro (24) de junio de 2014, dentro del lapso fijado en el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011.



Destacó que en la comunicación remitida a la organización política a través de correo electrónico en la citada fecha, manifestó textualmente la renuncia a la investidura que ostentaba como edil y a la pertenencia a la colectividad.

Agregó que en el texto señaló que la renuncia fue enviada ese mismo día a la oficina del partido en Bogotá y adjuntó los archivos del certificado de envío por correo DEPRISA, la renuncia al partido y la carta presentada ante la Alcaldía de Medellín.

Aseguró que fue inscrita como candidata al Concejo el diecisiete (17) de julio de 2015, lo que evidencia que existió un lapso superior a doce (12) meses entre la renuncia al Partido de la U y a la curul y su inscripción por el Centro Democrático.

Enfatizó que renunció a la Junta Administradora Local y a la organización política dentro de los términos previstos en el artículo 107 de la Constitución y 2º de la Ley 1475 de 2011, o sea doce (12) meses antes del primer día de inscripciones para las elecciones de octubre de 2015.

Subrayó que el deber de renunciar dentro de los doce (12) meses antes del primer día de inscripciones fue respaldado por la Corte Constitucional en las sentencias C-490 de 2011 y C-334 de 2014, al estudiar el tema de la doble militancia.

Defendió el veinticuatro (24) de junio de 2014 como fecha que marca el límite temporal para cualquier cálculo electoral y resaltó que la resolución 1839 de 2013, expedida por el Consejo Nacional Electoral, estableció que la desafiliación opera desde el momento en que sea comunicada la decisión a la respectiva agrupación política.

Consideró que puede tenerse en cuenta como antecedente la resolución 2401 de 2015 mediante la cual dicho organismo negó la revocatoria de inscripción de un candidato avalado por el Centro Democrático a la Alcaldía de Soacha, cuya situación coincide con la descrita en este proceso.



6. Actuación procesal

Mediante auto de diciembre dieciséis (16) de 2015, la magistrada sustanciadora del Tribunal Administrativo de Antioquia admitió la demanda y ordenó notificar a la señora Vélez Lopera y a la Registraduría Nacional del Estado Civil (ff. 46 y 47 cdno 1).

Contestada la demanda por el apoderado de la concejal de Medellín, el veintitrés (23) de febrero de 2015 fue llevada a cabo la audiencia inicial en la cual encontró que no había vicios que sanear, resolvió negativamente la excepción previa de inepta demanda, fijó el litigio y resolvió sobre las pruebas (ff. 106 a 112 cdno 1).

En el curso de esta actuación prescindió de la audiencia de pruebas y luego mediante auto de abril diecinueve (19) del presente año consideró innecesaria la audiencia de alegaciones y juzgamiento y dispuso el traslado a las partes para alegar de conclusión por escrito (ff. 209 a 211 cdno 1).

7. Sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Antioquia estimó que según el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011, el hecho que fija el término para contabilizar el periodo de los doce (12) meses exigidos por la norma es el inicio de las inscripciones de candidatos a los cargos de elección popular, es decir el veinticinco (25) de junio de 2015.

Agregó que teniendo en cuenta este factor, la renuncia presentada por la señora Vélez Lopera resultó oportuna frente al término con el cual contaba para dimitir del cargo para el que había sido elegida por un partido diferente.

Advirtió que pretender que el alcance del precepto de la Ley 1475 de 2011 se haga extensivo a otro tipo de elecciones, como las consultas internas, invocadas por el actor, representa la ampliación de una restricción que no resulta válida desde la



hermenéutica de la interpretación judicial.

Consideró que es el legislador estatutario quien se halla habilitado para incorporar condiciones más exigentes a una determinada restricción, siempre que consulte la finalidad del instituto que busca regular con el mandato constitucional, como lo hizo la Corte en la sentencia C-490 de 2011.

Indicó que no es procedente aplicar la limitación legal al evento de las consultas internas de los partidos, por cuanto la disposición aludió a la inscripción de los candidatos para las elecciones a los cargos de elección.

Estimó que la organización política a la cual pertenecía la demandada tuvo claro que la decisión de la señora Vélez Lopera era renunciar tanto a la curul en la Junta Administradora Local como al Partido de la U.

Advirtió que la falsa motivación alegada por el actor respecto del acto de aceptación de la renuncia como edil, es un aspecto que debe ser controvertido a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Agregó que la renuncia fue presentada el veinticuatro (24) de junio de 2014 ante el Partido de la U mediante correo electrónico y en la misma fecha realizó el despacho del escrito con sus anexos por correo certificado, que fue recibido por la colectividad política el veinticinco (25) de junio de 2014, mientras que la renuncia a la curul fue aceptada por resolución 05 de junio veinticuatro (24) del mismo año.

Sostuvo que por lo anterior puede colegirse que “[...] la renuncia de la demandada a la curul y al partido se debía presentar como mínimo el 25 de junio de 2014, término límite de doce (12) meses que dispone la ley, anteriores a la inscripción de los candidatos a las elecciones, y dado que según quedó establecido su renuncia fue presentada el 24 de junio de 2014, y radicada ante el Partido Social de la Unidad Nacional el 25 de junio del mismo año,



aparece [...] satisfecho el requerimiento legal en cuanto al término mínimo en el cual debía renunciar a su curul por el Partido para el cual había sido resultado electa en los anteriores comicios”.

Concluyó que no fue demostrado que la señora Vélez Lopera haya incurrido en doble militancia, pues renunció a la colectividad el veinticuatro (24) de junio de 2014, dentro del término de doce (12) meses establecido en el ordenamiento legal para inscribirse por un partido distinto.

En consecuencia, negó las pretensiones de la demanda.

8. Recurso de apelación

El actor insistió en que la inscripción de la demandada como precandidata en un partido diferente para efectos de la consulta interna tipifica la prohibición constitucional de doble militancia política.

Resaltó que el artículo 2º de la ley 1475 de 2011 fue claro al prescribir que si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido distinto deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripción, por tanto debe interpretarse que corresponde a un proceso electoral en términos generales.

Aseveró que las consultas internas tienen carácter típicamente electoral, es decir que son verdaderas elecciones y en las mismas también se realizan inscripciones, por lo que indicó que el Tribunal cometió un error al suponer distinciones que la ley no realiza en esta materia.

Destacó que la consulta interna es manifestación del derecho al voto dentro del principio de la democracia participativa y la soberanía popular, lo cual hace que no exista duda en considerar que aquella celebrada el diecinueve (19) de abril de 2015 se trató de una verdadera elección y es inescindible de la elección posterior como concejal.



Reiteró que admitir una tesis restrictiva según la cual la expresión *siguiente elección* inserta en el inciso 2º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011 cobija únicamente a las elecciones ordinarias, tendría graves consecuencias para la preservación de la disciplina y coherencia ideológica de los partidos, llevaría a la posibilidad de defraudar el principio democrático y configuraría un estímulo perverso para quienes quieran vulnerar la prohibición de la doble militancia.

Aseguró que la señora Vélez Lopera incurrió en la prohibición legal porque acudió a una elección siguiente, cuyo inicio quedó concretado con su inscripción como precandidata a la consulta interna y culminó con la elección como concejal de Medellín por un partido diferente por el cual resultó elegida como edil de la comuna 10.

Insistió en que la renuncia como edil fue extemporánea porque la sola manifestación hecha ante la Junta Administradora Local no era suficiente para satisfacer el requisito prescrito en el inciso 2º del artículo 2º de la Ley 1495 (sic) de 2011.

Señaló que antes de presentar la renuncia irrevocable a la curul de edil debió haber renunciado al Partido de la U, ya que es a la colectividad y no a la persona a quien le pertenece la curul, pues todo miembro de la JAL hace parte de una bancada.

Explicó que el veinticuatro (24) de junio de 2014, la señora Vélez Lopera envió por correo electrónico su renuncia a la militancia y a la curul, pero fue dirigida a persona distinta del representante legal del Partido de la U, quien por estatutos debía ser el destinatario de la misma, por lo cual no implica que *ipso facto* haya sido aceptada porque tenía que surtir un trámite señalado en los estatutos de la organización.

9. Oposición al recurso

Durante el traslado, el apoderado de la demandada se opuso a la



apelación por considerar que es impertinente e improcedente, ya que el actor no sustentó el recurso de manera legal sino que las pretensiones están basadas en su particular interpretación de la Ley 1475 de 2011.

Destacó que la señora Vélez Lopera renunció a la curul y al Partido de la U dentro del término legal, el veinticuatro (24) de junio de 2014, por lo cual añadió que si el actor pretende invalidar la resolución que aceptó la renuncia a la JAL, por falsa motivación, no es la instancia de nulidad electoral el mecanismo idóneo para tales efectos.

Afirmo que no hay norma que fundamente el concepto de violación, pues si bien la demandada participó en la consulta interna del Centro Democrático, ninguna disposición relacionada con las consultas internas estableció lapsos de *“al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones”* como causal de doble militancia.

Puntualizó que la inscripción a la consulta interna es diferente de la inscripción a la siguiente elección y reiteró que la señora Vélez Lopera renunció dentro de los términos señalados en la ley 1475 de 2011.

10. Alegatos de conclusión en segunda instancia

10.1. El demandante enfatizó que la consulta interna de los partidos tiene carácter típicamente electoral, que dicho evento es jurídicamente inescindible de la elección de la demandada como concejal de Medellín y que debe aplicarse el principio de efecto útil en la interpretación de la *“siguiente elección”* prevista en el inciso 2º del artículo 2º de la ley 1475 de 2011 para efectos de la doble militancia.

Reiteró que la renuncia presentada por la señora Vélez Lopera ante el Partido de la U fue extemporánea, que la sola renuncia ante la JAL no es suficiente para satisfacer el requisito legal y pidió que en garantía del debido proceso sea valorada la



comunicación enviada por el director jurídico del Partido de la U sobre la renuncia de la demandada.

10.2. El apoderado de la demandada anotó que la consulta interna no puede entenderse como elección, agregó que la sentencia apelada no incurrió en errores en la aplicación del derecho y en la apreciación de los hechos y de las pruebas y se opuso a la valoración de la prueba referida por el actor en el alegato de conclusión, dado que en este caso no es aplicable el artículo 212 del CPACA.

Insistió en que la renuncia de la señora Vélez Lopera a la curul en la Junta Administradora Local y al Partido de la U fue presentada dentro del límite fijado en la Ley 1475 de 2011, que la misma fue recibida, que no quedó configurada la doble militancia y que las normas sobre inhabilidades tienen carácter restrictivo en su aplicación.

11. Concepto del Ministerio Público

El procurador séptimo delegado ante esta corporación aseguró que está probado que la demandada ostentó el cargo de edil hasta el veinticuatro (24) de junio de 2014, cuando fue aceptada su renuncia por la respectiva corporación, incluida su militancia en el Partido de la U.

Sostuvo que la señora Vélez Lopera participó como precandidata del Centro Democrático para solicitar el aval para aspirar al Concejo de Medellín por esa colectividad, por lo cual, al adquirir el derecho, fue legalmente inscrita el diecisiete (17) de julio del mismo año.

Advirtió que la causal de doble militancia debe computarse desde la fecha de la inscripción de la candidatura para el proceso electoral 2016-2019, que estaba prevista desde el veinticinco (25) de junio de 2015 de acuerdo con el calendario electoral.

Precisó que no tiene cabida la apreciación del actor según la cual



debe entenderse que la ley también se refiere a las consultas internas, dado que la norma fue enfática al señalar el periodo de prohibición de doce (12) meses antes de la inscripción de la candidatura a un cargo de elección popular.

Subrayó que la disposición invocada como infringida obliga a renunciar a la curul ostentada en nombre de un partido o movimiento político, lo cual es lógico porque no pertenece al candidato sino a la organización política, sin que obligue a renunciar al partido porque en tales casos puede retirarse un día antes a aquel en el que formalice su militancia en otro diferente, para no incurrir en doble militancia.

Manifestó que el hecho de haber renunciado al Partido de la U el veinticuatro (24) o veinticinco (25) de junio de 2014 no varía la decisión del a quo porque la obligación radicaba en renunciar a la curul dentro de los doce (12) meses anteriores a la inscripción, razón por la que solicitó confirmar la sentencia apelada.

I. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Según el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 615 de la ley 1564 de 2012, la Sección es competente para conocer la apelación interpuesta contra la sentencia de veinticinco (25) de mayo del presente año dictada en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

2. Oportunidad del recurso

El fallo fue notificado mediante mensaje de correo electrónico remitido el veintiséis (26) de mayo de este año y el recurso de apelación fue radicado por el actor el tres (3) de junio del mismo año, por lo cual puede concluirse que fue presentado dentro del término establecido en el artículo 292 del CPACA (ff. 288, 289 y 290 cdno 1).



3. Problema jurídico

Corresponde a esta corporación resolver si acertó el Tribunal Administrativo de Antioquia al negar las pretensiones de la demanda contra la elección de la concejal de Medellín, Nataly Vélez Lopera, al considerar que no estaba legalmente inhabilitada para aspirar a dicho cargo por no haber incurrido en la prohibición de doble militancia.

4. El caso concreto

En la sentencia impugnada, el Tribunal Administrativo de Antioquia resolvió desfavorablemente los cinco (5) aspectos planteados por el actor contra la elección de la señora Vélez Lopera como concejal de Medellín.

Dichas censuras fueron dirigidas a respaldar el cargo sobre la presunta doble militancia y en su orden estaban relacionadas con la inscripción de la señora Vélez Lopera para la consulta interna en un partido diferente por el cual fue elegida edil, la posible configuración de la inhabilitación derivada de ese hecho, la falsa motivación del acto que le aceptó la renuncia como miembro de la junta administradora local (JAL) de la comuna 10 de Medellín, el erróneo diligenciamiento de la misma y la supuesta renuncia extemporánea al Partido de la U.

En la apelación, el actor precisó que el recurso contra la decisión de primera instancia versa únicamente sobre el segundo y el quinto de tales aspectos, por lo cual el estudio que corresponde estará limitado a los mismos.

Por razones metodológicas, la Sala abordará primero el asunto sobre la desvinculación de la actora de la colectividad política a la que pertenecía, dada la incidencia que este factor tiene en la configuración de la causal de anulación prevista en el numeral 8º del artículo 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, invocada por el actor.



4.1. La renuncia extemporánea al Partido de la U

El Tribunal Administrativo señaló que vía correo electrónico, la señora Vélez Lopera presentó renuncia al Partido de la U el veinticuatro (24) de junio de 2014 y luego despachó el escrito con los anexos por correo certificado, el cual fue recibido el veinticinco (25) del mismo mes y año.

Agregó que el veinte (20) de junio de 2014, renunció a la curul que ocupaba en la Junta Administradora Local de la comuna 10 de Medellín, que fue aceptada mediante resolución 05 de junio veinticuatro (24) de 2014.

Concluyó que no incurrió en doble militancia puesto que “[...] *la renuncia de la demandada a la curul y al partido se debía presentar como mínimo el 25 de junio de 2014, término límite de doce (12) meses que dispone la ley [...]*”.

El actor calificó de equivocada la posición del a quo, insistió en que la renuncia al Partido de la U fue extemporánea por haber sido presentada el veinticinco (25) de junio de 2014 cuando inició el periodo de inscripciones y precisó que la sola renuncia a la JAL no era suficiente para satisfacer el requisito legal, ya que debió surtir el trámite previsto en los estatutos del partido.

Observa la Sala que la prohibición de doble militancia fue establecida en el artículo 107 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009, el cual señaló que “*En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica*”.

En sus incisos finales, la norma agregó que “*Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, **deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones***”. (Negritas fuera del texto).



Dicha preceptiva debe entenderse en concordancia con la regulación prevista en la Ley 1475 de 2011, por la cual fueron adoptadas reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y de los procesos electorales, cuyo artículo 2º dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO 2o. PROHIBICIÓN DE DOBLE MILITANCIA. En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político. La militancia o pertenencia a un partido o movimiento político, se establecerá con la inscripción que haga el ciudadano ante la respectiva organización política, según el sistema de identificación y registro que se adopte para tal efecto el cual deberá establecerse conforme a las leyes existentes en materia de protección de datos.

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

Los directivos de los partidos y movimientos políticos que aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de estas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos. El incumplimiento de estas reglas constituye doble militancia, que será sancionada de conformidad con los estatutos, y en el caso de los candidatos será causal para la revocatoria de la inscripción



[...].” (Negrillas fuera del texto).

Entonces es claro que quien haya sido elegido por un partido y decida presentarse a la siguiente elección por otra colectividad política, deberá renunciar, al menos, doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.

Advierte la Sala que la modalidad específica de doble militancia política imputada por el demandante a la concejal de Medellín es la descrita en el inciso 2º del artículo 2º de la Ley Estatutaria 1475 de 2011.

Además, al haber ocupado una curul en la Junta Administradora Local hasta la fecha de la renuncia y desde la óptica de los alcances de la doble militancia, la señora Vélez Lopera tiene la condición de integrante que ejercía cargo de representación popular en nombre del partido, según la definición adoptada por la Corte Constitucional en la sentencia C-342 de 2006¹.

En esta materia, precisa la Sala que la doble militancia es una prohibición que al igual que las inhabilidades, debe ser analizada desde una óptica puramente objetiva, como corresponde al proceso electoral.

Consultado el calendario implementado por la Registraduría Nacional mediante resolución 13331 de septiembre once (11) de

¹ Mediante esta sentencia, la Corte resolvió la demanda de inconstitucionalidad parcial contra el artículo 4º de la ley 974 de 2005, que reglamentó la actuación en bancadas por los miembros de las corporaciones públicas.

En criterio de la Corte, el integrante de un partido o movimiento político que ejerce un cargo de representación popular “[...] es aquel ciudadano, que no sólo es miembro formal de una determinada organización política, que milita activamente en ella, sino que, merced al aval que recibió de la misma, participó y resultó elegido para ocupar una curul a nombre de aquél. En tal sentido, confluyen en este ciudadano las calidades de miembro de un partido o movimiento político, motivo por el cual debe respetar los estatutos, la disciplina y decisiones adoptadas democráticamente en el seno de aquél; y al mismo tiempo, al ser integrante de una Corporación Pública, deberá actuar en aquélla como integrante de una bancada, en pro de defender un determinado programa político. De tal suerte que, se trata de la categoría en la cual el ciudadano puede participar con la máxima intensidad posible en el funcionamiento de los partidos políticos modernos; correlativamente, es aquella donde se exige un mayor compromiso y lealtad con el ideario que se comprometió a defender”.



2014, el periodo de inscripciones para los candidatos a las elecciones de las autoridades locales y corporaciones públicas programadas para el veinticinco (25) de octubre de 2015, en los cuales fue elegida la demandada, inició el veinticinco (25) de junio de 2015.

Lo anterior significa que en aplicación de lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011, la renuncia al Partido de la U tenía que ser presentada necesariamente a más tardar el veinticuatro (24) de junio de 2014.

Revisada la actuación, observa la Sala que mediante comunicación radicada el veinticuatro (24) de junio de 2014, la señora Vélez Lopera renunció irrevocablemente a la curul que ocupaba en la JAL de la comuna 10 de Medellín (f. 35 cdno 1).

A través de la resolución 05 de la citada fecha, la Junta Administradora Local resolvió aceptar la renuncia presentada por la demandada (ff. 64 a 67 cdno 1).

También consta en el expediente que mediante mensaje de correo electrónico remitido el mismo veinticuatro (24) de junio de 2014, la señora Vélez Lopera renunció irrevocablemente al Partido de la U (f. 71 cdno 1).

La manifestación fue expresa al señalar la voluntad irrevocable de renunciar a la curul que ocupaba como edil de la comuna 10 de Medellín, como a la organización política a la que pertenecía (fl. 71 cdno 1).

El mensaje fue acompañado de tres (3) archivos adjuntos correspondientes a la carta de renuncia al partido, la comunicación radicada ante la Alcaldía de Medellín y la constancia del envío de tales documentos por medio físico a la sede del Partido de la U en Bogotá (f. 71 cdno 1).

En esa misma fecha, la señora Vélez Lopera remitió la documentación al presidente de la colectividad política a través



del servicio postal de DEPRISA, cuya fecha probable de entrega en Bogotá, según la guía respectiva, estaba prevista para el veinticinco (25) de junio de 2014 (f. 73 cdno 1).

En respuesta al requerimiento hecho oficiosamente por el Tribunal Administrativo en desarrollo del debate probatorio, el secretario general del Partido de la U señaló que el correo electrónico al cual fue dirigido el mensaje “[...] perteneció al ex funcionario de la Colectividad Política “OSCAR JAVIER GONZALEZ AZA” quien desempeñó el cargo de “Secretario Técnico Jurídico del Consejo Nacional Disciplinario y de Control Ético del Partido” durante el intervalo comprendido entre el 7 de mayo de 2014 hasta el 29 de diciembre de 2015”. (ff. 116 y 117 cdno 1) (Mayúsculas del texto original).

Aseguró que el citado mensaje de correo electrónico al cual hizo referencia la solicitud formulada por la corporación judicial, con sus archivos adjuntos, “[...] fue efectivamente recepcionado el día 24 de junio de 2014 siendo las 18:02 por conducto del e-mail natalyvelezjal10@gmail.com [...]”. (ff. 116 y 117 cdno 1).

Concluye la Sala que la renuncia a la curul que ocupaba en la Junta Administradora Local y al Partido de la U fue presentada por la señora Vélez Lopera en el término establecido en el artículo 2º de la ley 1475 de 2011, es decir dentro de los doce (12) meses anteriores al primer día de inscripciones de los candidatos a las elecciones de autoridades locales y corporaciones públicas de elección popular.

Sobre el particular, observa la Sala que en el alegato de conclusión de la segunda instancia, el actor solicitó que en garantía del debido proceso sea valorada una comunicación obrante en el expediente en la cual el director jurídico del Partido de la U informó que la renuncia a la militancia fue radicada por la demandada el veinticinco (25) de junio de 2014, a las 8:33 de la mañana, lo que en criterio del demandante demuestra que fue



hecha por fuera del plazo legalmente estipulado².

Advierte la Sala que dicho documento no puede ser objeto de valoración por cuanto no fue tenido en cuenta como prueba por el Tribunal Administrativo, en la primera instancia, al haber sido aportado por fuera de la oportunidad procesal y como soporte de la tacha por desconocimiento formulada por el actor contra la constancia expedida por el secretario general del Partido de la U sobre la recepción de la renuncia de la señora Vélez Lopera³ (ff. 195 y 196 cdno 1).

Adicionalmente, subraya la Sala que el decreto de la misma prueba fue negado por el consejero sustanciador de este proceso en la providencia que admitió el recurso de apelación contra la sentencia del a quo, cuando el actor pretendía que fuera incorporada como elemento de juicio en la segunda instancia sin el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 212 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁴ para tales efectos (ff. 314 y 315 cdno 2).

² La citada prueba corresponde a una comunicación expedida por el director jurídico del Partido de la U, el once (11) de mayo de 2016, en respuesta a un derecho de petición presentado por un ciudadano (fl. 138 cdno 1).

³ Mediante auto de marzo veintiocho (28) de 2016, la magistrada sustanciadora del proceso en el Tribunal Administrativo decidió no tramitar la tacha por desconocimiento de la constancia expedida por el secretario general del Partido de la U por no reunir los requisitos exigidos en el artículo 272 del Código General del Proceso. La decisión fue objeto del recurso de reposición interpuesto por el actor, el cual no prosperó (ff. 195, 196 y 209 a 2011 cdno 1).

⁴ En el auto de agosto primero (1^o) de 2016 y en alusión al numeral 4^o del artículo 212 del CPACA, el magistrado conductor del proceso sostuvo lo siguiente: *“En criterio del Despacho, la citada causal para que en este caso haya lugar a decretar e incorporar tales pruebas, en segunda instancia no se cumple, porque es evidente que los documentos que relaciona el demandante no surgieron como consecuencia de la prueba de oficio que se decretó en primera instancia, en esa medida, bien podrían aportarse con la demanda o, en su defecto, solicitarse ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, para que allí se decidiera sobre su decreto y práctica.*

No puede pretender el señor Rendón Estrada, con apoyo en el artículo 212 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, revivir la oportunidad para acreditar los supuestos de hecho en que sustenta la demanda, pues si bien ello es posible, debe advertirse que solo en los casos que establece la norma, es posible que el juez de la segunda instancia abra una nueva etapa probatoria, de lo contrario, la petición no podrá prosperar, como sucede en este caso, en el cual no se aprecian las características esenciales de fuerza mayor o del caso fortuito, motivo por el que, se reitera, su petición se despache desfavorablemente”.



Al margen de lo anterior, la Sala precisa que incluso si fuere tenida en cuenta, la circunstancia descrita en dicha comunicación no desvirtuaría la conclusión a la que llegó la Sala sobre la oportuna presentación de la renuncia al Partido de la U.

La radicación hecha el veinticinco (25) de junio de 2014 corresponde al documento en físico de la misma renuncia remitida por la demandada a través de DEPRISA y que fue anunciado en el correo electrónico de junio veinticuatro (24) del mismo año donde, según quedó expuesto, iba como archivo adjunto con la guía de la empresa de servicios postales y tenía consignado aquel día como fecha probable de entrega en Bogotá.

Estima la Sala que el envío de la renuncia a la sede del partido en Bogotá tenía como propósito respaldar, en soporte físico, la renuncia que oportunamente presentó por conducto del mecanismo tecnológico de mensaje de texto por correo electrónico al Partido de la U.

Ahora en cuanto a los efectos de la renuncia, no obra en el expediente un elemento que demuestre que la misma haya sido aceptada por el Partido de la U, como lo expuso el actor en desarrollo de la controversia.

Observa la Sala que al regular los aspectos relacionados con los miembros, derechos y deberes, los estatutos del Partido de la U, en el artículo 10^o, establecieron las clases de miembros de la colectividad.

Precisó que serán integrantes **los simpatizantes** entendidos como las personas que se identifican con los postulados políticos, defiendan la ideología y voten por sus candidatos para cargos públicos y corporaciones de elección popular y **los militantes**, es decir los ciudadanos afiliados y carnetizados residentes o no dentro del territorio nacional y además “[...] *aquellos que hayan sido candidatos a cargos de elección popular*”.

Desde la perspectiva de esas definiciones adoptadas por el



partido en ejercicio de su autonomía, la señora Vélez Lopera tenía la condición de militante por haber sido aspirante a la Junta Administradora Local de la comuna 10 de Medellín, para la cual fue elegida en representación de dicha organización para el periodo 2012-2015.

En el artículo 17, los estatutos determinaron que la condición de militante del Partido de la U, que implica la pérdida de los derechos como tal, se produce, entre otras causales, por renuncia expresa del interesado.

En el mismo capítulo segundo sobre miembros, derechos y deberes, los estatutos dispusieron expresamente, en el artículo 10º, párrafo segundo, que ***“La radicación formal de la solicitud de retiro, es suficiente para entender la aceptación de dicha manifestación de voluntad por parte del partido [...]”***. (Negrillas fuera del texto).

Dicha postura guarda plena correspondencia con la regulación expedida por el Consejo Nacional Electoral en la resolución 1839 de 2013, por la cual estableció el sistema de identificación y registro de los afiliados a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, cuyo artículo 6º también señaló que en los casos de renuncia ***“La desafiliación operará desde el momento mismo en que el afiliado comunique su decisión a la agrupación política”***.

En materia de doble militancia, la Sala adoptó un criterio reiterado según el cual la renuncia a la colectividad política, en el caso de los militantes, se entiende aceptada con el hecho de la presentación de la misma ante la respectiva agrupación política a la cual pertenece el interesado.

Destacó esta corporación que ***“[...] para entender que una persona ya no milita en determinado partido, únicamente, es necesario que el militante de manera expresa, clara, inequívoca y a través de cualquier medio, informe a la organización política***



que es su deseo libre y espontaneo dejar de pertenecer ese partido o movimiento político.

*Esto es así, debido a que los efectos de la renuncia a la militancia a un determinado partido político no pueden estar supeditados a que la dimisión sea aceptada por la organización, pues lo cierto es que la carga del militante se agota cuando el militante informa al partido o movimiento político su deseo abandonar la colectividad, de forma que **la aceptación de la renuncia se erige como un trámite meramente formal**⁵. (Negritas del texto original).*

Por consiguiente, no resultaba necesario que la señora Vélez Lopera acreditara el trámite posterior que siguió su petición de junio veinticuatro (24) de 2014, en el interior de la organización política, para tener por aceptada la renuncia como militante del Partido de la U.

En este sentido, observa la Sala que el actor estimó que debe estudiarse el alcance de las funciones que tenía el secretario técnico jurídico del consejo nacional disciplinario y de control ético del Partido de la U para la recepción de la renuncia presentada por la demandada.

Advierte la Sala que el cargo planteado por el actor estuvo circunscrito específicamente a la extemporaneidad de la renuncia, lo que hace que no sea procedente el análisis de este hecho nuevo porque no fue expuesto en la demanda, ni incluido como parte del litigio fijado por el a quo como marco de la controversia (ff. 106 a 112 vto cdno 1).

Así, no encuentra la Sala que la demandada haya incurrido en doble militancia, por lo cual por este primer aspecto la sentencia será confirmada.

4.2 Participación en la consulta interna del Centro

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de septiembre siete (7) de 2016, expediente 63001-23-33-000-2015-00361-01 (Acumulado), C.P. Alberto Yepes Barreiro.



Democrático

El actor insistió en que la señora Vélez Lopera incurrió en doble militancia porque renunció a la curul en la JAL y al partido de la U el veinticinco (25) de junio de 2014 y después participó en la consulta interna del Centro Democrático, el diecinueve (19) de abril de 2015, en la cual fue escogida como precandidata al Concejo de Medellín por esa colectividad.

Estimó que dicha circunstancia encuadra dentro de la prohibición prevista en el inciso 2º del artículo 2º de la ley 1475 de 2011, pues la consulta interna tiene carácter de acto electoral, está catalogada como una elección y es inescindible de la escogencia de la citada dirigente como concejal de Medellín.

La disposición invocada por el actor señaló lo siguiente:

*“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**”.* (Negrillas fuera del texto).

En la contestación de la demanda, la parte actora admitió como cierto el hecho según el cual, después de la renuncia al Partido de la U, la señora Vélez Lopera participó en la consulta interna del Centro Democrático llevada a cabo el diecinueve (19) de abril de 2015.

También que en dicho certamen fue escogida como precandidata



de esa organización política al Concejo de Medellín, por haber alcanzado la séptima votación entre quienes postularon su aspiración dentro de este partido para las elecciones de octubre de 2015.

Advierte la Sala que la regulación establecida en el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011, en materia de doble militancia política, está dirigida especialmente a quienes aspiren a ser elegidos en los cargos de elección popular y en las corporaciones públicas y a quienes ya fueron elegidos y ostentan la investidura en dichas modalidades.

Respecto de quienes resultaron elegidos en las corporaciones públicas, conserven la investidura y luego decidan presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político diferente al cual representan, la norma señaló que deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones al nuevo debate electoral.

A partir de este marco específico, considera la Sala que la *siguiente elección* prevista en la norma, para efectos de la prohibición legal, está referida a los comicios fijados por la ley para la elección de los miembros de las corporaciones públicas y los diferentes cargos de elección popular.

El sentido de la norma no puede ser entendido de otra manera cuando su texto fue claro al establecer pautas destinadas a quienes ocupan un cargo en las corporaciones públicas y buscan alcanzar una dignidad de similar naturaleza, por otro partido, en el periodo que sigue al que está en curso.

Desde este punto de vista, estima la Sala que la norma no es aplicable a otros eventos de carácter electoral cuya finalidad sea diferente de las elecciones convocadas, con alcances generales, para escoger a quienes ocuparán los cargos de elección popular y las corporaciones públicas.

Este ámbito preciso al cual está dirigida la regulación, hace que la



consulta interna realizada por el Centro Democrático a que hace referencia el actor no pueda entenderse comprendida dentro de la *siguiente elección* señalada en el precepto legal para la doble militancia.

La consulta interna está definida en el artículo 5º de la Ley 1475 de 2011 como mecanismo de participación democrática y política, mediante el cual los partidos, movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos pueden adoptar decisiones internas o escoger candidatos para los cargos o corporaciones de elección popular.

Considera la Sala que dicho procedimiento tiene naturaleza de actuación electoral en la medida en que permite seleccionar, por votación interna, los aspirantes que la organización política respaldará para las corporaciones públicas y los diferentes cargos de elección.

No obstante, precisa la Sala que la elección que surge de la puesta en marcha de este mecanismo vincula únicamente al respectivo partido y su efecto jurídico no trasciende del ámbito fijado por la colectividad para la escogencia de sus futuros candidatos a las elecciones generales.

Según el artículo 7º de la Ley 1475 de 2011, la obligatoriedad de su resultado está limitado al partido, movimiento, grupo significativo de ciudadanos o coalición que haya convocado la consulta interna, al igual que a los distintos precandidatos que participaron en dicho certamen.

Como mecanismo de participación, la consulta interna tiene efectos solo en el interior del partido que decide acudir a su realización para la selección de los candidatos que posteriormente inscribirá para los comicios.

Al estar reconocida en la ley 1475 de 2011 como procedimiento de democracia interna, la consulta únicamente admite la participación de los miembros de la colectividad política que se



encuentren en el registro de afiliados.

En cambio, la elección convocada para la escogencia de quienes ocuparán los cargos de elección popular y las corporaciones públicas tiene alcances generales para la ciudadanía y vincula legalmente a los distintos estamentos, sectores, organizaciones políticas y autoridades públicas que intervienen en el proceso electoral.

Por su carácter general, la elección ordinaria contempla la participación de todos aquellos ciudadanos que estén incluidos en el censo electoral que elabora la Registraduría Nacional para cada evento de esta naturaleza, en tanto que la consulta interna, según quedó expuesto, no lo permite.

En estas condiciones, estima la Sala que el inciso 2º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011 no incluye como *siguiente elección* aquella originada en la consulta interna organizada por una colectividad política, para la selección de sus candidatos, pues se trata de una actuación preparatoria y previa al procedimiento que luego pone en marcha la Organización Electoral para elegir a las autoridades locales y a los integrantes de las corporaciones públicas del mismo orden⁶.

En el caso que es objeto de controversia, la jornada electoral fijada por la Registraduría Nacional para el veinticinco (25) de octubre de 2015 era la *elección siguiente* a que hace referencia el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011.

Dicha fecha corresponde al marco temporal dentro del cual debía renunciar el aspirante que decidiera presentarse por un partido diferente al que pertenece con el fin de no quedar incurso en la prohibición legal.

La inscripción de la señora Vélez Lopera como candidata al Concejo por el Centro Democrático tuvo lugar el diecisiete (17) de

⁶ Lo anterior no descarta que según el propósito que determine el partido, la consulta interna pueda llevarse a cabo el mismo día de las elecciones para los cargos de elección y las corporaciones públicas, como lo dispuso la Ley 1475 de 2011.



julio de 2015, según manifestación hecha en la contestación de la demanda, que no fue desvirtuada, es decir luego de haber transcurrido más de un año desde su renuncia al Partido de la U en el cual militaba.

En esta medida, la participación en la consulta de orden interno no tiene la virtud de configurar la doble militancia cuando la persona no pertenece a otro partido, ni ejerce la actividad política simultáneamente con otra organización a la cual esté afiliada como integrante.

El carácter restrictivo que tiene la interpretación de las prohibiciones en materia electoral, impide extender la restricción señalada en la Ley 1475 de 2011 a otras elecciones que no tienen como propósito escoger a los miembros de las corporaciones públicas y los cargos de elección popular, como pretende el actor respecto de la consulta interna.

Frente a la situación de la señora Vélez Lopera, concluye la Sala que la intervención en la consulta interna del Centro Democrático no podía ser constitutiva de impedimento legal, ya que había renunciado con suficiente antelación a la curul en la JAL y al Partido de la U y, además, dicho certamen no correspondía a la elección siguiente en la cual aspiraba a convertirse en concejal de Medellín.

En consecuencia, por este segundo aspecto la sentencia del a quo también será confirmada al no estar demostrada la configuración de la doble militancia.

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

FALLA

PRIMERO: Confírmase la providencia apelada, esto es la sentencia de mayo veinticinco (25) del presente año dictada por el



Expediente 05001-23-33-000-2015-02592-01
Demandante: Nelson Rendón Estrada
Demandada: Nataly Vélez Lopera
Nulidad Electoral

Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Segunda de Decisión Oral.

SEGUNDO: En firme esta providencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Presidenta

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Consejera de Estado

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero de Estado

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero de Estado