



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro

Bogotá, veinticinco (25) de agosto de dos mil dieciséis (2016).

Radicación: 63001-23-33-000-2016-00006-01
Actor: Jaime Alberto Muriel Lotero
Demandado: Freddy Valencia Cardona – Diputado del Quindío

Nulidad Electoral – Fallo de segunda instancia

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del demandado contra la sentencia dictada el 20 de junio de 2016 por el Tribunal Administrativo del Quindío, Sala Cuarta de Decisión, que declaró nula la elección del señor Freddy Valencia Cardona, como diputado a la Asamblea del Quindío, para el período 2016-2019.

1. ANTECEDENTES

1.1. Demanda

Mediante escrito presentado el 16 de diciembre de 2015¹ y corregido el 25 de enero de 2016,² el señor Jaime Alberto Muriel Lotero, en nombre propio, interpuso demanda contra la elección del señor Freddy Valencia Cardona como diputado a la Asamblea del Quindío, para el período 2016-2019, por la violación del artículo 107 de la Constitución Política, el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011, el numeral 8º del artículo 275 del C.P.A.C.A., la Resolución 1839 de 2013 del Consejo Nacional Electoral, y los estatutos de los Partidos Opción Ciudadana y Partido Liberal Colombiano.

¹ Ver folios 1 a 38 del cuaderno 1.

² Ver folios 72 a 121 del cuaderno 1.

En síntesis, el actor manifestó que el señor Valencia Cardona incurrió en doble militancia porque:

- El demandado resultó elegido para el período 2008 a 2011 como concejal de Armenia, por el Partido Convergencia Ciudadana, hoy Partido Opción Ciudadana.
- Luego, el demandado se presentó nuevamente como candidato para dicha corporación pública para las elecciones correspondientes al período 2012 a 2015, por el Partido de Integración Nacional, hoy Partido Opción Ciudadana. En dicha ocasión el señor Valencia no resultó elegido.
- Sin que mediara renuncia del demandado al Partido Opción Ciudadana, de conformidad con los requisitos señalados en los estatutos de dicha agrupación política, el señor Valencia fue avalado como candidato por el Partido Liberal Colombiano para participar en la elección de diputados a la Asamblea del Quindío, período 2016-2019, y resultó posteriormente elegido.

1.2. Admisión de la demanda

Luego de su corrección, mediante auto de 03 de febrero de 2016,³ el Tribunal admitió la demanda, ordenó las correspondientes notificaciones y negó la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto acusado.

1.3. Contestaciones de la demanda

1.3.1. Demandado

A través de apoderado judicial, el demandado presentó escrito de contestación el 23 de febrero de 2016,⁴ en el cual formuló las excepciones previas de caducidad e inepta demanda por no haberse demandado el acto de inscripción.

³ Ver folios 277 a 281 del cuaderno 1.

⁴ Ver folios 303 a 316 del cuaderno 2.

Así mismo solicitó se negaran las pretensiones de la demanda por la inexistencia de la doble militancia. Si bien reconoció que el señor Valencia fue elegido por el Partido Convergencia Ciudadana como concejal de Armenia para el período 2008 y 2011 y que dicha persona también se presentó como candidato para esa corporación pública para las elecciones correspondientes al período 2012 a 2015 por el Partido de Integración Nacional, sostuvo que su militancia en el hoy Partido Opción Ciudadana cesó en el 2012, al no resultar elegido en esta contienda electoral.

1.4. Trámite del proceso

El 14 de abril de 2016 el *a quo* realizó la audiencia inicial, en la cual reconoció personería a los apoderados de las partes; declaró no probadas las excepciones de caducidad e inepta demanda propuestas por el apoderado de la parte demandada; realizó la fijación del litigio; se pronunció sobre las pruebas aportadas y solicitadas por las partes y decretó otras de oficio; y fijó la fecha para la realización de la audiencia de pruebas.⁵

La audiencia de pruebas fue llevada a cabo el 17 de mayo de 2016,⁶ diligencia en la que se verificó el recaudo de la totalidad de las pruebas decretadas por el Ponente y se ordenó correr traslado a las partes para presentar los alegatos de conclusión.

1.5. Alegatos de conclusión

1.5.1. Demandante

El apoderado del demandante presentó los alegatos de conclusión mediante correo electrónico enviado el 01 de junio de 2016,⁷ escrito en el cual reiteró lo expuesto en la demanda.

En esta oportunidad el apoderado del demandante resaltó que el señor Valencia Cardona no sólo perteneció al Partido Opción Ciudadana como militante activo, sino también como directivo dada su condición de miembro

⁵ Ver folios 352 a 359 del cuaderno 2.

⁶ Ver folios 427 a 429 del cuaderno 2.

⁷ Ver folios 469 a 483 del cuaderno 2.

delegado ante la dirección departamental del partido en su calidad de ex concejal.

Agregó que en el proceso el demandado nunca ha aseverado o demostrado que haya renunciado en debida forma al Partido Opción Ciudadana, sino que esta parte se circunscribió a realizar unas interpretaciones equívocas sobre las normas que regulan la doble militancia y las sentencias relativas a esta materia.

Por lo tanto, solicitó al Tribunal acceder a las pretensiones del libelo introductorio toda vez que el demandado no demostró no estar inmerso en la causal de nulidad electoral correspondiente a la doble militancia.

1.5.2. Demandado

Mediante escrito presentado el 26 de mayo de 2016⁸ el apoderado del demandado formuló sus alegatos de conclusión, en los cuales solicitó se denegaran las pretensiones de la demanda por las siguientes razones:

Luego de reiterar lo expuesto en la contestación de la demanda, señaló que *“(...) el diputado FREDDY VALENCIA, probo (sic) que no era directivo como así lo certifica el partido OPCION CIUDADANA, (Ver oficio de este partido) que no había sido elegido o detenta cargo de elección popular 12 meses antes, para finalmente quedar desvirtuada la posibilidad de fallo adverso.”*

Agregó que el presente caso guarda semejanza con aquel resuelto por la Sección Quinta del Consejo de Estado en la sentencia de 2 de mayo de 2013, expediente 2011-0621-01, en el cual se negó la nulidad electoral contra el acto que declaró la elección del señor Carlos Arturo Cogollo Lara como Alcalde de Tierra Alta, Córdoba, por una supuesta doble militancia. Sin embargo, el apoderado de la parte demandada no explicó las semejanzas entre dicho precedente y el presente caso.

1.6. Concepto del Ministerio Público en primera instancia

El agente del Ministerio Público, a través de concepto rendido el 01 de junio de 2016,⁹ solicitó que se denegaran las pretensiones de la demanda por

⁸ Ver folios 431 a 438 del cuaderno 2.

considerar que en el presente caso no se configuró la doble militancia del señor Valencia Cardona.

Al respecto señaló que de acuerdo con las pruebas obrantes en el proceso, y en especial la certificación expedida el 25 de abril de 2016 por el Subsecretario del Consejo Nacional Electoral, estaba demostrado que el señor Valencia Cardona no estaba inscrito en el Partido Opción Ciudadana.

Por lo tanto, en atención a esta prueba, concluyó que en el presente caso el demandado no se encontraba incurso en ninguna de las modalidades de doble militancia reguladas en el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011.

1.7. Sentencia recurrida

Mediante sentencia de 20 de junio de 2016, la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo del Quindío anuló el acto que declaró la elección del señor Freddy Valencia Cardona como diputado a la Asamblea del Quindío por haberse configurado la doble militancia del demandado.

El *a quo* accedió a las pretensiones de la demanda porque en el proceso se acreditó que:

- El demandado fue inscrito por el Partido Liberal Colombiano como candidato a la Asamblea del Quindío para el período 2016-2019 y posteriormente resultó elegido para dicho cargo.
- En el 2007 el demandado se afilió al Partido Convergencia Ciudadana, hoy Partido Opción Ciudadana.
- El demandado fue elegido como Concejal de Armenia, para el período 2008-2011, por dicho partido.
- El demandado fue avalado e inscrito por el Partido de Integración Nacional, hoy Partido Opción Ciudadana, como candidato al Concejo de Armenia para el período 2012-2015, sin que resultara elegido.

⁹ Ver folios 452 a 468 del cuaderno 2.

- El demandado no demostró haberse desafiliado del Partido Opción Ciudadana con antelación a su elección como diputado a la Asamblea del Quindío, para el período 2016-2019, por el Partido Liberal Colombiano.

En relación con este último aspecto, el *a quo* advirtió que si bien en el proceso obra una certificación expedida por el Asesor de la Oficina de Inspección y Vigilancia del Consejo Nacional Electoral según la cual el demandado no se encuentra actualmente afiliado al Partido Opción Ciudadana, existen otras pruebas que contradicen dicho documento, en especial la certificación expedida por el representante legal de ese partido según la cual el señor Valencia Cardona no ha presentado renuncia a dicha colectividad.

Luego de citar la regulación sobre la desafiliación de los partidos y movimientos políticos contenida en el artículo 6 de la Resolución 1839 de 2011, *“Por la cual se establece el sistema de identificación y registro de los afiliados a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y de los integrantes de los grupos significativos de ciudadanos que soliciten realizar la consulta interna”*, expedida por el Consejo Nacional Electoral, el Tribunal señaló que ante la ausencia de prueba de la desafiliación del demandado del Partido Opción Ciudadana, se demostró que esta persona continuó siendo militante de dicho partido desde el 2007 hasta el 22 de abril de 2016, fecha correspondiente a la certificación expedida por el representante legal de esa agrupación política según la cual el demandado no había presentado renuncia a esa colectividad.

Consecuentemente, el Tribunal indicó que *“(...) el documento emanado del Consejo Nacional Electoral puede corresponder a una omisión en el registro de su base de datos o en el reporte de afiliación de la respectiva organización política. Sin embargo, lo cierto es que la desafiliación de un afiliado a un partido o movimiento político, no ocurre cuando se registra dicha información en las bases de datos del Consejo Nacional Electoral, sino cuando se notifica o comunica la manifestación libre y voluntaria del afiliado de retirarse a (sic) la respectiva organización política, tal como se deduce del contenido del Art. 6 de la Resolución 1839 de 2013, norma que desarrolla el mandato previsto en la ley estatutaria 1475 de 2011.”*

Por lo tanto, concluyó que el señor Valencia Cardona incurrió en la primera modalidad de doble militancia prevista en el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011 porque *“(...) al momento de su inscripción como candidato a la Asamblea*

Departamental del Quindío para el período 2016-2019, [perteneció] simultáneamente al partido hoy denominado OPCIÓN CIUDADANA y al partido LIBERAL COLOMBIANO.”

1.8. Recurso de apelación

En escrito presentado el 28 de junio de 2016,¹⁰ el apoderado del demandado solicitó se revocara la anterior decisión por los siguientes motivos:

1.8.1. Indicó que el Tribunal realizó una valoración errónea de las pruebas debido a que le otorgó mayor valor probatorio a los documentos proferidos por el representante legal del Partido Opción Ciudadana que a la certificación expedida por el Consejo Nacional Electoral en la cual se manifiesta que el señor Valencia Cardona no se encuentra afiliado al Partido Opción Ciudadana, documento que en su sentir debió presumirse como cierto, más aun cuando no fue tachado en el expediente.

1.8.2. Señaló que en caso de existir contradicción entre las pruebas obrantes en el expediente, dicha duda probatoria debía ser resuelta de tal manera que protegiera la conservación del acto demandado como consecuencia del principio democrático.

1.8.3. Luego pasó a explicar que en el caso concreto no se configuró ninguna de las modalidades de la doble militancia reguladas en el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011, así:

1.8.3.1. En relación con la primera modalidad, de acuerdo con la cual los ciudadanos no pueden pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político, adujo que desde el 2012 el señor Valencia Cardona dejó de pertenecer al hoy Partido Opción Ciudadana y que en el mes de julio de 2015 se inscribió como candidato a la Asamblea del Quindío por el Partido Liberal Colombiano. Por lo tanto, concluyó que al momento de realizarse esta inscripción y recibir el aval por el Partido Liberal Colombiano el demandado no pertenecía a ningún otro partido político distinto.

1.8.3.2. En relación con la segunda modalidad, afirmó que el demandado nunca participó en consulta alguna del Partido Opción Ciudadana para la

¹⁰ Ver folios 532 a 547 del cuaderno 2.

escogencia de su lista de candidatos a la Asamblea del Quindío porque no pertenecía a dicha colectividad desde hace más de tres años.

1.8.3.3. En relación con la tercera modalidad, sostuvo que ésta no se pudo materializar dado que antes de ser elegido como diputado a la Asamblea del Quindío por el Partido Liberal Colombiano, el demandado no perteneció a ninguna corporación pública. En ese sentido, resaltó que el último cargo ocupado por el señor Valencia Cardona antes de la elección demandada fue el de Concejal de Armenia para el período 2007-2011.

1.8.3.4. En relación con la cuarta modalidad, adujo que esta tampoco se pudo configurar toda vez que insistió en que el señor Valencia Cardona no pertenece al Partido Opción Ciudadana.

1.8.3.5. Finalmente, en relación con la quinta modalidad, aseveró que al no pertenecer el demandado al Partido Opción Ciudadana dicha persona no podía ostentar un cargo directivo dentro de ese partido, razón por la cual esta tampoco se materializó.

1.8.4. El apoderado del demandado agregó que de conformidad con el artículo 3º de la Ley 1475 de 2011 y la Resolución 1839 de 2013, expedida por el Consejo Nacional Electoral, para que un ciudadano sea considerado como miembro o afiliado de un partido debe existir inexorablemente una solicitud en ese sentido, lo que implica una actuación personal y directa dirigida a la correspondiente autoridad del partido con el fin de ser aceptada, si así lo consideran dichas autoridades.

Sostuvo que en el presente caso, de acuerdo con la regulación estatutaria del Partido Opción Ciudadana, el señor Valencia Cardona no se encontraba afiliado a dicha agrupación política.

Recordó que el demandado se presentó como candidato y fue elegido como concejal de Armenia para el período 2008-2011 por el Partido Convergencia Ciudadana, lo que podría presumir su pertenencia a este partido.

Posteriormente, a raíz de una reforma estatutaria, dicho partido pasó a denominarse Partido de Integración Nacional, de conformidad con la Resolución 1138 de 1 de diciembre de 2009, e indicó que el señor Valencia

Cardona aspiró a ser reelegido concejal por esta agrupación política sin éxito, momento a partir del cual dejó de pertenecer al mismo.

Precisó que en el 2013 ese partido realizó una convención por la que mutó su nombre al de Partido Opción Ciudadana, según la Resolución 1825 de 2013.

Por lo tanto, afirmó que con mayores veras el señor Valencia Cardona rompió cualquier vínculo con la nueva estructura política hoy denominada Partido Opción Ciudadana, a la que nunca estuvo atado sino por la mera circunstancia de haber militado anteriormente en el Partido de Integración Nacional.

En ese sentido, insistió en que al demandado nunca se le invitó a tomar el curso de formación política del Partido Opción Ciudadana, ni mucho menos esta persona aceptó formalmente los principios, programas o estatutos del mismo, ni desde el 2012 ha ostentado cargos o dignidades por el Partido de Integración Nacional, lo que en sus sentir demuestra la inexistencia de relación alguna entre el señor Valencia Cardona y el Partido Opción Ciudadana, como quedó demostrado con la certificación expedida por el Consejo Nacional Electoral.

1.8.5. El apoderado del demandado desestimó el dicho del Tribunal según el cual la certificación expedida por el Consejo Nacional Electoral obrante en el proceso, según la cual el señor Valencia Cardona no pertenece al Partido Opción Ciudadana, pueda corresponder a una omisión en el registro de la base de datos o en el reporte de afiliación de la respectiva organización política.

Al respecto manifestó que según el artículo 3º de la Ley 1475 de 2011 dicha base de datos corresponde a la información suministrada por los partidos, razón por la cual el Partido Opción Ciudadana debió introducir el retiro del demandado como una novedad, lo que llevó a la expedición de la aludida certificación.

En ese sentido, señaló que el error no recayó en la certificación expedida en el Consejo Nacional Electoral sino en aquellas proferidas por el representante legal del Partido Opción Ciudadana, quien debió incurrir en el

yerro de no verificar la afiliación partidista que soporta la base de datos que se encuentra en el Consejo Nacional Electoral y expedir una constancia que no corresponde a la realidad.

1.8.6. El apoderado del demandado cuestionó que el Partido Opción Ciudadana haya pretendido hacer valer una “*afiliación forzosa*” del demandado a esta organización política como consecuencia de su anterior pertenencia a los Partidos Convergencia Ciudadana e Integración Nacional.

Al respecto indicó que si bien en el parágrafo 2º del artículo 6 de los estatutos del Partido Opción Ciudadana, adoptados en la convención del 2013, se dispuso que de manera automática los afiliados del Partido de Integración Nacional formarían parte del Partido Opción Ciudadana, dicho mecanismo desconoce el postulado constitucional de libertad de afiliación.

Por lo tanto, aseveró que la constancia expedida por el representante legal del Partido Opción Ciudadana se fundó en una norma estatutaria que impulsó la afiliación automática o forzosa de ciudadanos a esa organización política, sin que mediara solicitud verbal o escrita en la que el señor Valencia Cardona hubiera expresado su voluntad de pertenecer a dicho partido.

Finalmente, manifestó que la certificación expedida por el representante legal del Partido Opción Ciudadana, prueba que llevó al Tribunal a concluir la existencia de la doble militancia del demandado, contiene una supuesta contradicción, ya que en ese documento se afirma que el demandado militó en dicha agrupación política desde el año 2007, a pesar de que en el expediente obra la “*hoja de afiliación*” del señor Valencia Cardona al Partido de Integración Nacional, la cual necesariamente tuvo que ser posterior al 2009, fecha en la que se registró la reforma estatutaria por la cual el Partido Convergencia Ciudadana pasó a denominarse Partido de Integración Nacional.

Por lo tanto, a partir de esa aparente contradicción cuestionó que en la transición existente entre este cambio de denominación no operó una afiliación automática de los miembros del Partido Convergencia Ciudadana al Partido de Integración Nacional, dado que era menester adherir nuevamente a este último partido diligenciando el formato respectivo.

1.9. Concesión y admisión del recurso de apelación

El Tribunal concedió el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandada contra la sentencia dictada por el *a quo* mediante auto de 29 de junio de 2016.¹¹

El Despacho conductor del proceso admitió el recurso mediante auto de 11 de julio de 2016,¹² en el cual ordenó poner a disposición de las partes el escrito de sustentación del recurso para que pudieran presentar sus alegatos de conclusión.

1.10. Alegatos de conclusión de segunda instancia

1.10.1. Demandante

Mediante escrito presentado el 21 de julio de 2016,¹³ el apoderado de la parte demandante solicitó se confirmara la sentencia recurrida por los siguientes motivos:

1.10.1.1. Afirmó que en el proceso se demostró la doble militancia del señor Valencia Cardona así:

Afirmó que inicialmente el demandado se inscribió al Partido Convergencia Ciudadana para aspirar como candidato a la elección de Concejales de Armenia para el período 2008 a 2011, cargo en el cual resultó elegido, lo cual se demostró en el proceso a partir de la correspondiente acta de inscripción y el acto por medio del cual se declaró dicha elección.

Luego, indicó con ocasión de la modificación estatutaria que llevó a que esta agrupación política se denominara Partido de Integración Nacional, sus afiliados, entre ellos el demandante, pasaron automáticamente a formar parte de este Partido.

En todo caso, aseveró que en el proceso se demostró a partir de la nueva acta de inscripción y del acto que declaró la elección que el señor Valencia

¹¹ Ver folio 552 del cuaderno 2.

¹² Ver folios 558 del cuaderno 3.

¹³ Ver folios 587 a 618 del cuaderno 3.

Cardona fue inscrito como candidato por el Partido de Integración Nacional a las elecciones del Concejo de Armenia, período 2012-2015, pero que no resultó elegido.

Afirmó que posteriormente el Partido de Integración Nacional pasó a denominarse Partido Opción Ciudadana y que en sus estatutos, debidamente allegados al proceso, se dispuso que los antiguos militantes del Partido de Integración Nacional, entre ellos el demandado, automáticamente ingresarían al Partido Opción Ciudadana.

Por lo tanto, concluyó que al haberse demostrado a través de la certificación expedida por el representante legal del Partido Opción Ciudadana que el señor Valencia Cardona no ha presentado renuncia de su afiliación a dicha agrupación política, lo cual no fue desvirtuado por el demandado en el proceso, dicha persona incurrió en doble militancia al haber sido inscrita como candidato y posteriormente elegida como Diputado a la Asamblea del Quindío por el Partido Liberal Colombiano para el período 2016-2019.

1.10.1.2. Alegó que el Consejo Nacional Electoral no tiene entre sus funciones la de afiliar o desafiliar a los ciudadanos que pretendan militar en una agrupación política.

En ese sentido, el apoderado del demandante aseveró que solo las organizaciones políticas tienen la competencia para certificar quienes son sus militantes activos y quienes han renunciado a su afiliación, por lo que defendió la valoración probatoria realizada por el *a quo* respecto de la certificación obrante en el proceso expedida por el Consejo Nacional Electoral.

1.10.1.3. Señaló que el demandado no sólo era militante del Partido Opción Ciudadana sino también un directivo departamental, en razón a que en el artículo 49 de los Estatutos se dispone que serán delegados a la Convención Departamental, entre otros, los ex concejales de dicho partido.

1.10.1.4. El apoderado del demandante advirtió que si bien el Partido Opción Ciudadana ha sufrido cambios en su denominación, al ser antes el Partido Convergencia Ciudadana y luego el Partido de Integración Nacional, éstos

han sido siempre la misma organización política ya que se mantuvo inalterada la personería jurídica del partido en los registros oficiales.

1.10.1.5. Al no haber renunciado el demandado al Partido Opción Ciudadana antes de su inscripción a las elecciones de diputados a la Asamblea del Quindío para el período 2016-2019 por el Partido Liberal Colombiano también vulneró las reglas sobre doble militancia contenidas en los estatutos de esta última organización política vigentes al momento de la inscripción.

1.10.2. Demandado

El 15 de julio de 2016 el apoderado del demandado presentó sus alegatos de conclusión, escrito en el que insistió en los argumentos expuestos en el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia.¹⁴

1.11. Concepto del Ministerio Público en segunda instancia

El Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado solicitó confirmar la sentencia recurrida por considerar que en el presente caso se demostró la doble militancia del demandado.

En este concepto el agente del Ministerio Público destacó que la prueba documental consistente en la certificación expedida por el Consejo Nacional Electoral, según la cual el señor Valencia Cardona actualmente no se encuentra afiliado al Partido Opción Ciudadana, no es el medio idóneo para demostrar el hecho que se debate en el proceso consistente en demostrar si el demandado renunció o no a dicha organización política de conformidad con las reglas que regulan esta materia.

Así mismo la Vista Fiscal hizo hincapié en que este documento fue expedido por una dependencia del Consejo Nacional Electoral, correspondiente a la Oficina Asesora de Inspección y Vigilancia, que según el manual de funciones de esta entidad carece de funciones de certificación respecto de la afiliación de personas a las organizaciones políticas.

¹⁴ Ver folios 570 a 585 del cuaderno 3.

Por lo tanto, concluyó que “(...) estando regulada de manera expresa la desafiliación al partido tanto por las normas estatutarias del partido Opción Ciudadana como por las expedidas por el Consejo Nacional Electoral este hecho se prueba conforma a lo que allí se ha señalado, como ello no aconteció así en el asunto que ahora se examina, forzoso es concluir que el señor Valencia Cardona no ha dejado de ser afiliado del partido Opción Ciudadana y su inscripción como candidato y posterior elección como diputado de la Asamblea del Departamento del Quindío para el período 2016-2019 lo hacen estar incurso en la prohibición de la doble militancia pues de manera simultánea perteneció a los partidos Opción Ciudadana y Liberal.”

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

En los términos de los artículos 125, 150, 152.8 y 247 del C.P.A.C.A. corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del demandado contra la sentencia dictada el 20 de junio de 2016 por el Tribunal Administrativo del Quindío, Sala Cuarta de Decisión, que declaró nula la elección del señor Freddy Valencia Cardona, como diputado a la Asamblea del Quindío, para el período 2016-2019.

Lo anterior teniendo en cuenta que según el artículo 152.8 *Ibídem* los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de la nulidad del acto de elección “(...) de los diputados a las asambleas departamentales (...)”.

2.2. Acto demandado

Corresponde al acto que declaró la elección del señor Freddy Valencia Cardona como diputado a la Asamblea del Quindío, contenido en el formulario E-26ASA expedido el 31 de octubre de 2015.

2.3. Problema jurídico

La Sala determinará si, conforme al recurso de apelación interpuesto por el apoderado del demandado contra el fallo de primera instancia, el Tribunal Administrativo del Quindío erró al acceder a las pretensiones de la demanda de nulidad electoral instaurada contra el acto que declaró la elección del

señor Freddy Valencia Cardona como diputado a la Asamblea del Quindío, por haberse configurado la doble militancia del demandado.

2.4. La doble militancia

La Sala, antes de realizar el estudio del caso concreto, reiterará las precisiones que ha realizado en casos previos¹⁵ sobre la figura de la doble militancia y sus distintas modalidades:

“4.1.- Noción de ‘Doble Militancia’

La prohibición de pertenencia simultánea a más de una organización política, es decir, la doble militancia, se introdujo en el sistema político colombiano con el fin de crear un régimen severo de bancadas en el que esté proscrito el transfuguismo político.

*La Corte Constitucional definió la doble militancia como una “limitación, de raigambre constitucional, al derecho político de los ciudadanos a formar libremente parte de partidos, movimientos y agrupaciones políticas (Art. 40-3 C.P.). Ello en el entendido que dicha libertad debe armonizarse con la obligatoriedad constitucional del principio democrático representativo, que exige que la confianza depositada por el elector en determinado plan de acción política, no resulte frustrada por la decisión personalista del elegido de abandonar la agrupación política mediante la cual accedió a la corporación pública o cargo de elección popular”.*¹⁶

La doble militancia está dirigida entonces, a quienes son miembros de más de un partido o movimiento político. En este sentido, se reseñará el sentido y alcance de los conceptos de ciudadano, miembro e integrante de un partido o movimiento político dado por la Corte Constitucional en sentencia C-342 de 2006:

i) El ciudadano es la persona titular de derechos políticos, y éstos a su vez se traducen, de conformidad con la Constitución, en la facultad de los nacionales para elegir y ser elegidos, tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares, cabildos abiertos, revocatorias de mandatos, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, promover acciones de inconstitucionalidad en defensa de la integridad y supremacía de la Constitución y, en fin, desempeñar cargos públicos. En tal sentido, el ciudadano es un elector, es decir, es titular del derecho a ejercer el sufragio, mediante el cual concurre en la conformación de las autoridades representativas del Estado. La calidad de elector no depende, en consecuencia, de la afiliación o no a un determinado partido o movimiento

¹⁵ Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 250002331000201100775-02. Sentencia de 12 de septiembre de 2013. Demandado: Juan Carlos Nemocón Mojica (Alcalde de Soacha). C.P.: Dr. Alberto Yepes Barreiro (E); reiterado en Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Expediente 110010328000201400023-00 (Acumulado). Sentencia de 07 de septiembre de 2015. Demandado: Yahir Fernando Acuña Cardales (Representante a la Cámara por Sucre). C.P.: Dr. Alberto Yepes Barreiro.

¹⁶ Sentencia C-490 de 2011.

político, lo cual no obsta para que, el ciudadano pueda ser un simpatizante de un partido político.

ii) *El miembro de un partido o movimiento político es aquel ciudadano que, de conformidad con los estatutos de éstos, hace parte formalmente de la organización política, situación que le permite ser titular de determinados derechos estatutarios, como el de tomar parte en las decisiones internas. A éste, a su vez, se le imponen determinados deberes encaminados a mantener la disciplina de la agrupación. En tal sentido, en términos de ciencia política, el miembro del partido o movimiento político es un militante.*

iii) *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, gracias al aval que recibió de la misma, participó y resultó elegido para ocupar una curul en 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, el carácter de integrante de una Corporación Pública, quien por tal razón, deberá actuar en aquélla como miembro de una bancada, en pro de defender un determinado programa político. De tal suerte que, tratándose de la categoría en la cual el ciudadano puede participar con la mayor intensidad posible en el funcionamiento de los partidos políticos modernos, correlativamente, es en esta calidad de integrante y representante del partido, en donde se exige un mayor compromiso y lealtad con el ideario por el cual fue elegido.*

Corolario simple de lo anterior, es que la prohibición constitucional de doble militancia cubre a aquellos que son, al mismo tiempo, miembros de más de un partido o movimiento político. Es decir, a aquellos que se encuentran formalmente inscritos como integrantes de un partido político¹⁷ o en palabras, más clara (sic): se refiere a personas que militen en forma concurrente en más de una organización política.

4.2.4.1. *Bajo la égida de esa nueva norma, la figura de la doble militancia tiene ahora, no tres, sino cinco modalidades, a saber:*

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*

¹⁷ REYES GONZÁLEZ Guillermo Francisco, El régimen de bancadas y la prohibición de la doble militancia. Editorial Konrad-Adenauer- Stiftung. Bogotá, 2006. Pág. 47.

primer día de inscripciones.” (Inciso 12 del artículo 107 de la Constitución Política e Inciso 2º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011)

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

v) Directivos de organizaciones políticas: “Los directivos de los partidos y movimientos políticos que aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de estas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos.” (Inciso 3º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011).”¹⁸

Además de las diferentes modalidades en que se puede presentar la doble militancia política, dirá la Sala –como igual lo hizo en ese y muchos fallos más–, que las reformas políticas que se implementaron con la expedición de los Actos Legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009, y desde luego con la entrada en vigor de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, apuntaron al saneamiento de ciertas prácticas de atomización política, que más que reflejar ideologías de movimientos serios, cohesionados y con vocación de servicio a la comunidad, eran el producto de intereses particulares que bajo el clientelismo lograban aglutinar un cierto número de ciudadanos que con el sistema del cuociente electoral les aseguraban algunas conquistas políticas.

Así, para conjurar prácticas lesivas para la democracia como ir buscando espacio de tanto en tanto en diferentes partidos o movimientos políticos, y abandonar las huestes de la organización que contribuyó eficazmente con su respaldo a acceder al poder político, no obstante seguir conservando la representación en los cargos o corporaciones públicas de elección popular, se proscribió la inveterada práctica del transfuguismo con medidas como las arriba listadas.

¹⁸ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Quinta. Sentencia de 12 de septiembre de 2013. Expediente: 250002331000201100775-02. Demandante: Manuel Guillermo Suescún Basto. Demandado: Alcalde del Municipio de Soacha. M.P. (E) Alberto Yepes Barreiro.

De vital importancia resultó la prohibición de la doble militancia política, dirigida no solo a los ciudadanos sino también a los directivos de las organizaciones políticas y, desde luego, a sus militantes con posiciones en cargos o corporaciones públicas provistas por el voto del pueblo. En uno u otro caso la dimisión debe ocurrir con cierta antelación a las jornadas electorales venideras, y lo más importante, la renuncia al partido o movimiento político debe venir acompañada de la dejación de la corporación pública en que se esté para que la falta se supla con una persona de la lista inscrita por la misma colectividad, en orden sucesivo y descendente.

Sólo así se materializa la libertad de asociación del dimitente, quien así como decide libre y voluntariamente integrar una organización política, del mismo modo puede discrecionalmente renunciar a ella cuando así lo resuelva. Igualmente con ello se garantiza el derecho de los militantes del respectivo partido o movimiento político a que su representación la lleve una persona que comparta el mismo ideario y propósitos.

Ahora, para que en el caso puesto a consideración de la Sala se configure la doble militancia política, es menester que se acredite el supuesto consagrado en el artículo 107 inciso 12 de la Constitución, modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2009, y en el artículo 2º inciso 1º de la Ley 1475 de 2011, es decir, que el señor Valencia Cardona haya pertenecido simultáneamente a más de un partido o movimiento político al haber sido inscrito como candidato por el Partido Liberal Colombiano a la Asamblea del Quindío, para el período 2016-2019, y posteriormente elegido, sin haber renunciado a su afiliación al Partido Opción Ciudadana.

2.5. Pruebas relevantes

En el expediente obran las siguientes pruebas relevantes para resolver el recurso de apelación objeto de estudio:

- Certificación original, con fecha de 14 de diciembre de 2015, expedida por el señor Álvaro Hernán Caicedo Escobar, representante legal del Partido Opción Ciudadana, sobre la inexistencia de la carta de renuncia del señor Valencia Cardona a dicho partido (folio 45 del cuaderno 1).

- Copia auténtica del formulario E-6ASA, por medio del cual el Partido Liberal Colombiano realizó la inscripción del señor Valencia Cardona como candidato a la Asamblea del Quindío, para el período 2016-2019 (folio 55 del cuaderno 1).
- Copia auténtica del formulario E-26ASA, por medio del cual se declaró la elección del señor Valencia Cardona como diputado a la Asamblea del Quindío, por el Partido Liberal Colombiano, para el período 2016-2019 (folios 141 a 150 del cuaderno 1).
- Copia simple de la Resolución 3631 del 22 de julio de 2015, expedida por el Secretario General del Partido Liberal Colombiano, por la cual se conformó la lista de candidatos a la Asamblea del Quindío, para el período 2016-2019, la cual estuvo integrada por el señor Valencia Cardona (folios 58 a 60 del cuaderno 1).
- Copia auténtica del aval otorgado por el Partido Convergencia Ciudadana al señor Valencia Cardona como candidato al Concejo de Armenia, para el período 2008-2011 (folio 187 del cuaderno 1).
- Copia auténtica del formulario E-26CO, por medio del cual se declaró la elección del señor Valencia Cardona como Concejal de Armenia, por el Partido Convergencia Ciudadana, para el período 2008-2011 (folios 189 a 216 del cuaderno 1).
- Copia auténtica del formulario E-6CO, por medio del cual el Partido de Integración Nacional realizó la inscripción del señor Valencia Cardona como candidato al Concejo de Armenia, para el período 2012-2015 (folio 248 del cuaderno 1).
- Copia auténtica del formulario E-8CO, contentivo de la lista definitiva de candidatos del Partido de Integración Nacional al Concejo de Armenia, entre ellos el señor Valencia Cardona, para el período 2012-2015 (folios 246 y 247 del cuaderno 1).
- Copia auténtica del formulario E-26CO, por medio del cual se declaró la elección de los Concejales de Armenia, para el período 2012-2015 (folios 219 a 244 del cuaderno 1).

- Copia simple de la certificación expedida por el Subsecretario del Consejo Nacional Electoral, con fecha de 16 de abril de 2015, sobre el reconocimiento de la personería jurídica al Partido Convergencia Ciudadana y el registro sus posteriores cambios de nombre a Partido de Integración Ciudadana y Partido Opción Ciudadana (folio 257 del cuaderno 1).
- Copia simple de la certificación expedida por el Secretario General del Partido Liberal Colombiano, con fecha de 18 de febrero de 2016, sobre el aval otorgado al señor Valencia Cardona, mediante Resolución 3631 de 22 de julio de 2015, como candidato de dicha colectividad a las elecciones de la Asamblea del Quindío, para el período 2016-2019 (folio 317 del cuaderno 2).
- Copia simple de la Resolución 3631 de 22 de julio de 2015, por medio de la cual el Secretario General del Partido Liberal Colombiano conformó la lista de candidatos a la Asamblea del Quindío, para el período 2016-2019, en la cual se encuentra el señor Valencia Cardona (folios 416 a 418 del cuaderno 2).
- Copia simple de la Resolución 1839 de 11 de julio de 2013, expedida por el Consejo Nacional Electoral, *“Por la cual se establece el sistema de identificación y registro de los afiliados a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y de los integrantes de los grupos significativos de ciudadanos que soliciten realizar consulta interna”* (folios 319 a 327 del cuaderno 2).
- Copia simple de la certificación expedida por un asesor de la Oficina de Inspección y Vigilancia del Consejo Nacional Electoral, con fecha de 23 de febrero de 2016, según la cual el señor Valencia Cardona actualmente no se encuentra afiliado al Partido Opción Ciudadana (folio 330 del cuaderno 2)
- Copia simple del oficio con fecha de 22 de abril de 2016, remitido por el representante legal del Partido Opción Ciudadana, según el cual señor Valencia Cardona no ha presentado renuncia a la militancia que ha ejercido en dicho partido desde el 2007 (folios 370 a 373 del cuaderno 2).

- Copia simple del formato de recepción de documentos del Partido de Integración Nacional, suscrito por el señor Valencia Cardona, para aspirar al cargo de Concejal de Armenia para el período 2012-2015 (folio 374 del cuaderno 2).
- Copia simple del formato de protocolo ético del Partido de Integración Nacional, suscrito por el señor Valencia Cardona, para aspirar al cargo de Concejal de Armenia para el período 2012-2015 (folio 375 del cuaderno 2).
- Estatutos del Partido Opción Ciudadana (folio 377 del cuaderno 2).
- Certificación original expedida por un Asesor Subsecretario del Consejo Nacional Electoral, con fecha de 22 de abril de 2016, según la cual no se encontró acto administrativo que inscribiera al señor Valencia Cardona como Directivo Nacional del Partido Opción Ciudadana (folio 379 del cuaderno 2).

2.6. La configuración de la doble militancia en el caso concreto

La Sala anticipa que confirmará la decisión recurrida toda vez que se demostró que el señor Valencia Cardona incurrió en la primera modalidad de doble militancia prevista en el inciso primero del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011, consistente en la pertenencia simultánea a dos partidos políticos distintos, como se explica a continuación:

2.6.1. En el proceso se demostró que el demandado fue elegido como diputado a la Asamblea del Quindío, por el Partido Liberal Colombiano, para el período 2016-2019, hecho que también fue aceptado por las partes.

2.6.2. Así mismo se demostró que el demandado fue avalado y elegido por el Partido Convergencia Ciudadana como Concejal de Armenia, para el período 2008-2011, hecho que también fue aceptado por las partes.

2.6.3. De acuerdo con la certificación expedida el 16 de abril de 2015 por el Subsecretario del Consejo Nacional Electoral, mediante Resolución 1138 de 01 de diciembre de 2009, se registró el cambio de nombre del Partido Convergencia Ciudadana por el de Partido de Integración Nacional.

2.6.4. En el proceso obran pruebas que demuestran que el demandado fue avalado como candidato del Partido de Integración Nacional a las elecciones del Concejo de Armenia, para el período 2012-2015, pero que no resultó elegido, como lo aceptaron las partes.

2.6.5. Según la certificación expedida el 16 de abril de 2015 por el Subsecretario del Consejo Nacional Electoral, mediante Resolución 1825 de 10 de julio 2013, se registró el cambio de nombre del Partido de Integración Nacional por el de Partido Opción Ciudadana.

2.6.6. En el proceso se demostró la afiliación del señor Valencia Cardona al Partido Opción Ciudadana debido a su anterior pertenencia al Partido de Integración Nacional, como se explica a continuación:

De acuerdo con el numeral 2º del artículo 4º de la Ley 1475 de 2011, los estatutos de los partidos deben contener las reglas sobre la afiliación y retiro de sus miembros.¹⁹

En el artículo 6º de los Estatutos del Partido Opción Ciudadana²⁰ se regula la afiliación a dicha colectividad en los siguientes términos:

“Artículo 6º. *La afiliación al EL (sic) PARTIDO OPCION CIUDADANA, puede ser individual o colectiva y en todo caso voluntaria.*

Individual: Es la vinculación, libre y espontánea de la persona que comparte y acepta los principios, fines y estatutos de él (sic).

Colectiva: Es la integración de organizaciones sociales, Partidos, asociaciones de toda índole que compartan y se acojas a los Estatutos del PARTIDO OPCION CIUDADANA. (...)

PARÁGRAFO 2: EI PARTIDO OPCION CIUDADANA, quien (sic) conservara (sic) la Representación Legal del PARTIDO DE INTEGRACIÓN NACIONAL – PIN; al igual que su Personería Jurídica. De manera automática todos los miembros de Corporaciones Públicas y titulares de cargos de elección popular que ostenten sus curules y cargos a nombre del Partido, al igual que los afiliados(as) (sic), dirigentes, directivos, seguidores, simpatizantes y

¹⁹ **“ARTÍCULO 4o. CONTENIDO DE LOS ESTATUTOS.** *Los estatutos de los partidos y movimientos políticos contendrán cláusulas o disposiciones que los principios señalados en la ley y especialmente los consagrados en el artículo 107 de la Constitución, en todo caso, deben contener como mínimo, los siguientes asuntos: (...) 2. Régimen de pertenencia al partido o movimiento políticos en el que se señalen reglas de afiliación y retiro, así como los derechos, deberes y prohibiciones de sus miembros. (...)*”

²⁰ Obrantes a folio 377 del cuaderno 2.

demás miembros formarán parte del PARTIDO DE (sic) OPCION CIUDADANA. (...)" (subrayado por fuera del texto de origen)

Esta disposición estatutaria obedece a que la modificación de la denominación del partido, de Partido de Integración Nacional a Partido Opción Ciudadana, no modificó la personería jurídica del mismo, razón por la cual era natural que ante el cambio de su nombre, automáticamente los afiliados del primero pasaran a formar parte del segundo.

En virtud de la norma estatutaria citada, para la Sala es claro que el señor Valencia Cardona ingresó al Partido Opción Ciudadana por el hecho de haber pertenecido anteriormente al Partido de Integración Nacional.

Por lo tanto, en contravía de lo señalado por el recurrente, no es cierto que el señor Valencia Cardona tuviera que inscribirse nuevamente al Partido Opción Ciudadana para pertenecer a esta agrupación política, ni que la afiliación del demandado al mismo haya cesado por la simple modificación de la denominación de dicha colectividad, dado que en el artículo 6º de los estatutos se dispuso que automáticamente los miembros del antiguo Partido de Integración Nacional, como el señor Valencia Cardona, formarían parte del Partido Opción Ciudadana.

Ahora bien, la Sala rechaza el argumento del recurrente según el cual el mecanismo de afiliación automática previsto en el parágrafo 2º del artículo 6º de los Estatutos del Partido Opción Ciudadana vulnera el principio de libertad de afiliación, toda vez que los mismos estatutos del Partido Opción Ciudadana, permitieron la libre desafiliación de los militantes de dicha agrupación política.

Consecuentemente, si el señor Valencia Cardona dejó de compartir los ideales de esa colectividad con ocasión del cambio de su denominación, estaba en plena libertad de renunciar a su militancia y afiliarse a otro partido, como se explicará posteriormente, lo que impide considerar que a través de esta disposición estatutaria se haya podido materializar una posible vulneración del derecho a la libre afiliación.

Finalmente, en el recurso de apelación objeto de estudio el apoderado del demandado manifestó que en el expediente obra una hoja de afiliación del

señor Valencia Cardona al Partido de Integración Nacional, sin fecha, la cual aseveró tuvo que ser posterior al 2009, año en el cual la colectividad adoptó esa denominación.

A partir de esta prueba documental, puso en duda que pudiera operar de manera automática la afiliación de los antiguos miembros del Partido de Integración Nacional al Partido Opción Ciudadana, ya que de haberse usado ese mismo mecanismo cuando el Partido Convergencia Ciudadana adoptó la denominación Partido de Integración Nacional, no hubiera sido necesario que el señor Valencia Cardona se afiliara nuevamente a esta agrupación política, dado que anteriormente perteneció al Partido Convergencia Ciudadana.

Sin embargo, la Sala considera que este argumento no logra desvirtuar la afiliación del demandado al Partido Opción Ciudadana por su anterior pertenencia al Partido de Integración Nacional.

En efecto, resulta irrelevante determinar si se estableció o no un mecanismo de afiliación automática de los antiguos miembros del Partido Convergencia Ciudadana al Partido de Integración Nacional con ocasión del cambio de denominación de este partido, dado que: (i) en el proceso está demostrado que el demandado fue avalado e inscrito por esta última colectividad para las elecciones locales correspondientes al período 2012-2015; y, (ii) se demostró que dicho mecanismo de afiliación automática sí se previó en los estatutos del Partido Opción Ciudadana, razón por la cual los afiliados del Partido de Integración Nacional automáticamente entraron a formar parte de dicha agrupación política.

De acuerdo con lo expuesto, la Sala concluye que en el presente caso se encuentra probada la afiliación del señor Valencia Cardona al Partido Opción Ciudadana como consecuencia de su anterior pertenencia al Partido de Integración Nacional.

2.6.6. Finalmente, la Sala expondrá las razones por las cuales no se demostró que el señor Valencia Cardona haya renunciado al Partido Opción Ciudadana antes de ser avalado y elegido como diputado a la Asamblea del Quindío para el período 2016-2019 por el Partido Liberal Colombiano:

Como se mencionó anteriormente, según el numeral 2º del artículo 4º de la Ley 1475 de 2011, los estatutos de los partidos deben contener las reglas sobre el retiro de sus miembros.

A su vez, la desafiliación a los partidos políticos se encuentra regulada en el artículo 6º de la Resolución 1839 de 11 de julio de 2013, expedida por el Consejo Nacional Electoral, “*Por la cual se establece el sistema de identificación y registro de los afiliados a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y de los integrantes de los grupos significativos de ciudadanos que soliciten realizar consulta interna*”, que dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 6. DESAFILIACIÓN.- *Para que opere la desafiliación de un afiliado a un partido, movimiento o agrupación política con personería jurídica, se requerirá, en todos los casos, que exista una manifestación de la solicitud en tal sentido por parte del afiliado, con los mismos requisitos exigidos para las solicitudes de afiliación. La desafiliación operará desde el momento mismo en que el afiliado comunique su decisión a la organización política.*

Cuando la organización política permita la afiliación mediante solicitudes electrónicas, deberá también posibilitar que por el mismo medio se surta la desafiliación.

También procederá la desafiliación por la cancelación de la cédula de ciudadanía o limitación de los derechos políticos del afiliado, y cuando éste sea expulsado del partido, movimiento o agrupación política.

Las solicitudes de afiliación o desafiliación deberán ser presentadas directamente a los partidos, movimientos y agrupaciones políticas.”

En consonancia con lo anterior, en el párrafo 1º del artículo 6º de los estatutos del Partido Opción Ciudadana se reguló de la siguiente manera el retiro de sus afiliados:

“(…) PARAGRAFO 1: *los afiliados(as) (sic), los dirigentes, los directivos al (sic) PARTIDO OPCIÓN CIUDADANA, podrán retirarse del mismo de manera libre y voluntaria, para lo cual deben notificar por escrito de este hecho a la instancia correspondiente en lo local, regional y nacional, introduciéndose la respectiva novedad en el sistema de registro de afiliados(as). (…)*”

Según esta disposición estatutaria, para que el señor Valencia Cardona se hubiera desafiliado del Partido Opción Ciudadana, se requería que esta persona presentara ante la instancia partidaria correspondiente un **escrito en el cual manifestara expresamente su voluntad de retirarse de esa agrupación política**, lo cual no se demostró en el proceso.

A pesar de que el apoderado del demandado sostuvo en el recurso objeto de estudio, así como en los alegatos de conclusión de segunda instancia, que dicha manifestación de voluntad no era necesaria dado que la afiliación del señor Valencia Cardona al Partido Opción Ciudadana, supuestamente cesó por no haber sido elegido como Concejal de Armenia para el período 2012-2015 por el Partido de Integración Nacional y no haber adherido expresamente al Partido Opción Ciudadana luego de la modificación de su denominación, esta tesis quedó desvirtuada ante la existencia del mecanismo de afiliación automática previsto en el parágrafo 2º del artículo 6º de los Estatutos del Partido Opción Ciudadana.

Por lo tanto, para que el demandado pudiera demostrar que se retiró del Partido Opción Ciudadana tenía la carga de probar que presentó ante la instancia partidaria competente el escrito solicitando su retiro de esa colectividad, según lo dispuesto en las normas estatutarias, lo que no ocurrió.

Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que la inexistencia del retiro o desafiliación del señor Valencia Cardona del Partido Opción Ciudadana fue formulada como una negación indefinida en el libelo introductorio, razón por la cual, en virtud de las reglas del *onus probandi*, ésta debía ser desvirtuada por el demandado según lo dispuesto en el último inciso del artículo 167 del C.G.P.²¹

Por el contrario, en el expediente obran dos certificaciones expedidas por el representante legal del Partido Opción Ciudadana en las que consta que el señor Valencia Cardona no había renunciado a la militancia en esa agrupación política.

En la primera de estas certificaciones, con fecha de 14 de diciembre de 2015, la cual no fue tachada de falsa, se afirma lo siguiente:

“(...) manifiesto que el señor FREDDY VALENCIA CARDONA (...) se presentó como candidato al Concejo de Armenia – Quindío en las elecciones de Autoridades Locales para el período 2008 a 2011 por el Partido Convergencia Ciudadana, saliendo electo. Así mismo, se presentó en las elecciones de Autoridades Locales para el período 2012 a 2015 por el

²¹ **“ARTÍCULO 167.** (...) Los hechos notorios y las afirmaciones o negaciones indefinidas no requieren prueba.”

Partido de Integración Nacional –PIN– como candidato al Concejo por el mismo municipio, donde la votación obtenida no permitió ostentar nuevamente la curul de Concejal. Por otro lado, examinando la base de datos a hoy no se encuentra carta de renuncia por parte del Señor Valencia Cardona.²² (Subrayado por fuera del texto original)

En igual sentido se afirma en la certificación expedida por el representante legal del Partido Opción Ciudadana, con fecha de 22 de abril de 2016, la cual tampoco fue tachada de falsa:

“(...) Manifiesto al despacho que una vez revisadas las bases de datos y los libros de registro de los militantes activos del Partido Opción Ciudadana, antes Partido de Integración Nacional PIN, antes Convergencia Ciudadana, (...) se encuentra que el Señor FREDDY VALENCIA CARDONA (...) no ha presentado renuncia a la militancia que ha ejercido dentro de nuestro Partido Político desde el año 2007, año en el cual ingreso (sic) a nuestro partido político, obteniendo el respectivo aval e inscripción para aspirar en nuestra lista al concejo municipal de Armenia Q., para el período constitucional 2008-2011, obteniendo los votos necesarios para ocupar una curul en la mencionada corporación pública en las elecciones locales realizadas en octubre del año 2007, y de esta manera representar allí el ideario filosófico, programático y político en el concejo municipal de Armenia Q., dentro de la bancada de nuestro partido político Opción Ciudadana, antes Partido de Integración Nacional PIN, antes Convergencia Ciudadana.

Así mismo, el señor FREDDY VALENCIA CARDONA, en ejercicio de su actividad como concejal de Armenia Q., decidió presentarse nuevamente como candidato a tal corporación pública para las elecciones locales que se efectuaron en el mes de Octubre del año 2011, para el período constitucional 2012-2015, obteniendo nuevamente el aval y la inscripción, por parte de nuestro partido político, pero, en esta ocasión no obtuvo los votos necesarios para acceder nuevamente a su curul como concejal de Armenia Q.

El Señor FREDDY VALENCIA CARDONA (...) figura como inscrito en el partido opción ciudadana, antes partido de integración nacional PIN, antes convergencia ciudadana, desde el día en que fue avalado por el partido para inscribirse como candidato al concejo de Armenia en el período constitucional 2008-2011, posteriormente el 31 de mayo de 2011 radica los documentos para inscribirse nuevamente como candidato a la misma corporación de la misma ciudad para el período constitucional 2012-2015, entregando hoja de afiliación y protocolo ético autenticado, de esta forma militante activo de nuestro partido político de manera continua e ininterrumpida desde tal fecha aún hasta la fecha de expedición del presente documento, pues como ya se ha señalado, no se evidencia renuncia alguna por parte del Señor VALENCIA CARDONA. (...)”²³(subrayado por fuera del texto original)

²² Folio 45 del cuaderno 1.

²³ Folios 371 a 372.

Ahora bien, en el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del demandado se cuestiona esta última certificación, dado que en el expediente obra una hoja de afiliación al Partido de Integración Nacional suscrita por el señor Valencia Cardona, sin fecha, la cual adujo debió ser posterior al 2009, año en el cual la organización política adoptó dicho nombre, lo que impedía concluir que el demandado se encontrara afiliado al Partido Opción Ciudadana desde el 2007.

La Sala rechaza este argumento dado que en el proceso está demostrado que en el 2007 el Partido Convergencia Ciudadana avaló al señor Valencia Cardona como candidato a las elecciones del Concejo de Armenia para el período 2008-2011, según consta en el aval obrante a folio 187 del cuaderno 1 del expediente, lo que confirma la veracidad de las afirmaciones contenidas en la última certificación expedida por el representante legal del Partido Opción Ciudadana.

Por último, el recurrente reprochó que el Tribunal le hubiera otorgado mayor valor probatorio a las referidas certificaciones expedidas por el representante legal del Partido Opción Ciudadana, en lugar de aquélla proferida el 23 de febrero de 2016 por un asesor de la Oficina de Inspección y Vigilancia del Consejo Nacional Electoral,²⁴ obrante a folio 330 del cuaderno 2 del expediente, según la cual el demandado “(...) *actualmente NO se encuentra afiliado al partido Opción Ciudadana.*”

De acuerdo con el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011, “(...) *[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*”, razón por la cual, según lo dispuesto en esta norma, es al Partido Opción Ciudadana a quien le corresponde certificar la afiliación y retiro de sus miembros y no al Consejo Nacional Electoral.

²⁴ Entre las funciones de esta dependencia del Consejo Nacional Electoral se encuentra la de “[l]iderar y **consolidar la información atinente** a los procesos electorales, **partidos políticos** a fin de garantizar el buen manejo y actualización de información de interés de la Corporación”, por lo tanto la Sala precisa que esta dependencia es competente para expedir las certificaciones relacionadas con la información que reposa en las bases de datos de dicha entidad atinente a los partidos políticos, en oposición a lo manifestado por el Agente del Ministerio Público en el concepto rendido en segunda instancia.

En efecto, la militancia en una organización política no surge con ocasión del registro que haga el Consejo Nacional Electoral en su base de datos, sino a partir de la inscripción que haga el ciudadano ante el respectivo partido o movimiento político. Por lo tanto, el registro de un ciudadano en la base de datos del Consejo Nacional Electoral sobre la afiliación a una organización política no es una solemnidad o requisito *ad substantiam actus* que deba ser cumplido para efectos de que un ciudadano pueda ser o no considerado como militante de un partido o movimiento político.

Lo anterior se reafirma con lo dispuesto en el artículo 16 de la Resolución 1839 de 2013, expedida por el Consejo Nacional Electoral, de acuerdo con el cual “[l]a información consolidada en el sistema de identificación y registro de afiliados de los partidos, movimientos y agrupaciones políticas, servirá como prueba sumaria dentro de los procesos e investigaciones que adelante el Consejo Nacional Electoral”, lo que permite concluir que incluso dentro de las actuaciones electorales adelantadas por el Consejo Nacional Electoral este tipo de certificaciones tiene el carácter de prueba sumaria que puede ser contradicha mediante otros medios probatorios.

Consecuentemente, si bien en el expediente reposa una certificación expedida por el Consejo Nacional Electoral según la cual el demandado “(...) actualmente NO se encuentra afiliado al partido Opción Ciudadana”, ésta no es suficiente por sí sola para acreditar la afiliación o desafiliación a una agrupación política, pues debe tenerse en cuenta que se demostró a partir de las certificaciones expedidas por el representante legal de Partido Opción Ciudadana que el señor Valencia Cardona no se retiró del Partido Opción Ciudadana, las cuales prevalecen sobre el documento emanado de la organización electoral según lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011.

Debe agregarse que si bien el artículo 3º de la Ley 1475 de 2011 le asigna al Consejo Nacional Electoral la función de llevar el registro de partidos, movimientos y agrupaciones políticas, y de sus afiliados,²⁵ lo cierto es que la

²⁵ **“ARTÍCULO 3o. REGISTRO ÚNICO DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS.** <Artículo CONDICIONALMENTE exigible> El Consejo Nacional Electoral llevará el registro de partidos, movimientos y agrupaciones políticas. Los respectivos representantes legales registrarán ante dicho órgano las actas de fundación, los estatutos y sus reformas, los documentos relacionados con la plataforma ideológica o programática, la designación y remoción de sus directivos, así como el registro de sus afiliados. Corresponde al Consejo Nacional Electoral autorizar el registro de los mencionados documentos previa verificación del cumplimiento de los principios y reglas de organización y funcionamiento consagrados en la Constitución, la ley y los correspondientes estatutos.”

inexistencia del registro del señor Valencia Cardona como afiliado del Partido Opción Ciudadana en la base de datos de esa autoridad electoral no demuestra que dicha persona efectivamente se haya retirado de esa colectividad, sino que prueba que esta persona nunca fue registrada por su partido político ante el Consejo Nacional Electoral.

Adicionalmente, en esta certificación que data del 23 de febrero de 2016 se informa que el señor Valencia Cardona “actualmente” no se encuentra afiliado a la referida organización política, pero allí no se hace pronunciamiento alguno sobre su situación a la fecha en la que pudo configurarse la doble militancia. En otras palabras, esta certificación no versa sobre hechos acontecidos en el tiempo durante el cual se pudo materializar la supuesta doble militancia del demandado.

En atención a lo expuesto, la Sala considera que la certificación expedida por el asesor de la Oficina de Inspección y Vigilancia del Consejo Nacional Electoral no es una prueba conducente para determinar si el señor Valencia Cardona había renunciado a su militancia en el Partido Opción Ciudadana.

Adicionalmente, se insiste en que para poder retirarse de esa agrupación política el demandado debió haber presentado un documento manifestando expresamente dicha intención, prueba que no obra en el proceso.

Realizadas las anteriores precisiones, a partir de las certificaciones expedidas por el representante legal del Partido Opción Ciudadana, aunadas con la inexistencia de prueba alguna que demuestre que el señor Valencia Cardona haya renunciado expresamente a su militancia a dicha organización política, de conformidad con los requisitos consagrados en el parágrafo 1º del artículo 6º de sus Estatutos, la Sala concluye que el demandado siguió militando en ese partido político para el momento en el cual fue avalado y posteriormente elegido como Diputado a la Asamblea del Quindío por el Partido Liberal Colombiano para el período 2016-2019.

2.6.7. En síntesis, debido a que el señor Valencia Cardona militó simultáneamente en el Partido Opción Ciudadana y en el Partido Liberal Colombiano, para el momento en el cual fue inscrito como candidato y elegido como diputado por esta última colectividad a la Asamblea del Quindío para el período 2016-2019, el *a quo* acertó en anular el acto acusado por

haberse configurado la primera modalidad de la doble militancia prevista en el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011.

Consecuentemente, de acuerdo con lo expuesto, la Sala confirmará la decisión de anular el acto demandado pero modificará su parte resolutive con el fin de señalar los efectos de la nulidad, por las siguientes razones.

El artículo 288 del CPACA, norma especial electoral, se ocupa de las consecuencias de la sentencia de anulación electoral, y en lo que respecta a la anulación de elecciones por vicios subjetivos, como la que nos ocupa, dispone: *“Las sentencias que disponen la nulidad del acto de elección tendrán las siguientes consecuencias: (...) 3. En los casos previstos en los numerales 5 y 8 del artículo 275 de este Código, la nulidad del acto de elección por voto popular implica la cancelación de la respectiva credencial que se hará efectiva a la ejecutoria de la sentencia”*.

Sin embargo, nada dice el artículo en comento en relación con los efectos de la anulación, pues no dispone si aquellos serán hacia el futuro -desde ahora o *ex nunc*- o hacia el pasado -desde siempre o *ex tunc*-, por ello, corresponde al juez electoral, ante la ausencia de norma que los establezca, fijar los efectos de sus decisiones anulatorias, como ya lo anticipó esta Sección en reciente Sentencia de Unificación, pero para los eventos de expedición irregular²⁶.

Para la Sala, en tratándose de nulidades electorales por vicios subjetivos -causales 5 y 8 del artículo 275 del CPACA-, los efectos anulatorios retroactivos no son compatibles con el ordenamiento jurídico²⁷, de forma que aceptar una ficción jurídica según la cual se genera inexistencia del acto con ocasión de su nulidad, crea una ruptura con la realidad material y jurídica, que resulta en contra del sistema democrático mismo.

De conformidad con lo anterior, en atención al precedente expuesto por la Sala en Sentencia del 26 de mayo de 2016 y a que en la sentencia recurrida no se fijaron los efectos de la nulidad declarada y puso fin al proceso, corresponde a la Sala fijar los efectos de dicha providencia.

²⁶ Cfr. Sentencia de 26 de mayo de 2016. Demandado: Secretario de la Comisión Sexta del Senado de la República. C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Exp. 2015-00029.

²⁷ Cfr. Auto de 3 de marzo de 2016. Demandado: Gobernador de Caldas. Exp. 2016-00024. C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

Ahora, habrá de entenderse que, al menos en materia electoral, la regla general sobre los efectos de la declaratoria de nulidades subjetivas, es que **aquellos serán hacia el futuro -ex nunc- en consideración a la teoría del acto jurídico que distingue entre la existencia, validez y eficacia, como escenarios distintos del acto -administrativo o electoral-; y en respeto a la “verdad material y cierta”, por encima de la mera ficción jurídica.**²⁸

Dicha regla podrá ser variada, caso a caso, por el juez electoral, dependiendo del vicio que afecte la elección y en atención a las consecuencias de la decisión en eventos en los que aquellas puedan afectar las instituciones y estabilidad democrática²⁹.

En este contexto, por tratarse de la sentencia que puso fin al proceso, debe aclararse que **los efectos anulatorios de la sentencia recurrida serán hacia el futuro o ex nunc.** De conformidad con lo anterior, y para todos los efectos legales, se tiene que el demandado ostentó la calidad de diputado a la Asamblea del Quindío, desde su posesión en tal dignidad, y la mantendrá, hasta la ejecutoria de esta sentencia.

Por esta razón, se modificará el numeral primero de la parte resolutive de la decisión recurrida, con el fin de que se señale que los efectos de la declaratoria de nulidad allí ordenada serán ex nunc, es decir hacia futuro.

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,

3. FALLA

PRIMERO: MODIFICAR el numeral primero de la parte resolutive de la sentencia proferida el 20 de junio de 2016 por el Tribunal Administrativo del Quindío, Sala Cuarta de Decisión, por las razones expuestas en esta providencia, así: ***“PRIMERO: DECLARASE la nulidad del acto de elección***

²⁸ En similar sentido, ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta del Consejo de Estado. Expediente 11001-03-28-000-2015-00051-00. Sentencia de 07 de junio de 2016. Demandada: Oneida Rayeth Pinto Pérez.

²⁹ Cfr. Fallo de 6 de octubre de 2011. Demandados: Magistrados del CNE. Exp. 2010-00120. C.P. Alberto Yepes Barreiro.

del señor FREDDY VALENCIA CARDONA como Diputado a la Asamblea Departamental del Quindío por el período 2016-2019, por lo expuesto en la parte motiva. Esta nulidad tendrá efectos ex nunc.”

SEGUNDO: DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen.

TERCERO: ADVERTIR que contra esta providencia no procede recurso alguno.

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