



Demandantes: Michelle Steffany Gómez Congote y otro  
Demandado: Gustavo Bolívar Moreno, senador  
de la República, periodo 2022-2026  
Rad: 11001-03-28-000-2022-00280-00 Acum.

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

**Magistrado ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL**

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

**Referencia:** NULIDAD ELECTORAL  
**Radicación:** 11001-03-28-000-2022-00280-00 Acum  
11001-03-28-000-2022-00213-00  
**Demandantes:** MICHELLE STEFFANY GÓMEZ CONGOTE Y ANDRÉS  
FELIPE VILLALOBOS ERAZO  
**Demandado:** GUSTAVO BOLÍVAR MORENO, senador de la República,  
periodo 2022-2026.  
**Tema:** Doble militancia modalidad de apoyo. Conceptos de  
precandidato y candidato. Apoyo a precandidato en consulta  
popular interpartidista.

**SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA**

Procede la Sala a dictar sentencia de única instancia dentro del medio de control de nulidad electoral, contra el acto de elección de Gustavo Bolívar Moreno como senador de la República, periodo 2022-2026.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La demanda**

1. Michelle Steffany Gómez Congote<sup>1</sup> y Andrés Felipe Villalobos Erazo<sup>2</sup> demandaron, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, la elección de Gustavo Bolívar Moreno como senador de la República, contenida en la Resolución No. E-3332 del CNE y el formulario E-26 SEN del 19 de julio de 2022.

**2. Fundamentos fácticos**

2. En síntesis, son los siguientes:

3. Los accionantes expusieron que Gustavo Bolívar Moreno participó en las elecciones del 13 de marzo de 2022 y resultó elegido senador de la República,

<sup>1</sup> Demandante al interior del expediente 2022-00280-00.

<sup>2</sup> Demandante al interior del expediente 2022-00213-00.



Demandantes: Michelle Steffany Gómez Congote y otro  
Demandado: Gustavo Bolívar Moreno, senador  
de la República, periodo 2022-2026  
Rad: 11001-03-28-000-2022-00280-00 Acum.

periodo 2022-2026, avalado por el Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS) perteneciente a la coalición Pacto Histórico.

4. Destacaron que la coalición Pacto Histórico realizó consulta para elegir candidato presidencial, así:

<b>"Candidato Presidencial"</b>	<b>Partido/movimiento político</b>
Francia Márquez Mina	Polo Democrático Alternativo
Alfredo Saade	Alianza Democrática Amplia
Gustavo Petro Urrego	Colombia Humana
Camilo Romero	Verdes por el Cambio
Arelis Uriana	Movimiento Alternativo Indígena y Social

5. Afirmaron que la misma coalición presentó lista de candidatos para el Senado de la República y precisó que en el caso del demandado **Gustavo Bolívar Moreno**, su aspiración fue avalada por el MAIS.

6. En este orden de ideas, para la parte actora, el demandado tenía la obligación de apoyar, para la consulta presidencial, a la candidata del MAIS, es decir, a la señora Arelis Uriana.

7. A pesar de lo anterior, apoyó, con mensajes en sus redes sociales y en medios de comunicación a Gustavo Petro Urrego, desconociendo su obligación de colaborar con la campaña de la candidata perteneciente al movimiento que avaló su candidatura al Senado de la República.

### **3. Normas violadas**

8. Para los demandantes se vulneraron los artículos 4, 13, 14, 23, 25, 29, 31, 40, 107, y 134 de la Constitución Política; 2 de la Ley 1475 de 2011; 139, 275.8 al 296 de la Ley 1437 de 2011.

### **4. Concepto de la violación**

9. En síntesis, para los accionantes la elección del senador demandado debe ser anulada porque fue avalado por el MAIS, como candidato al Senado de la República; por tanto, como esta colectividad contaba con aspirante propia (Arelis Uriana) para la consulta presidencial a realizarse en marzo de 2022, tenía la obligación de apoyarla, por el contrario, su colaboración estuvo dirigida a favor de Gustavo Petro Urrego, del movimiento Colombia Humana.

### **5. Trámite procesal**





Demandantes: Michelle Steffany Gómez Congote y otro  
Demandado: Gustavo Bolívar Moreno, senador  
de la República, periodo 2022-2026  
Rad: 11001-03-28-000-2022-00280-00 Acum.

10. Las demandas fueron admitidas mediante providencias de 9<sup>3</sup> y 15 de septiembre de 2022<sup>4</sup>, en las cuales se ordenaron las correspondientes notificaciones.

11. Mediante providencia de 11 de enero de 2023, se decretó la acumulación de los expedientes de la referencia y la diligencia de sorteo de magistrado ponente fue realizada el 23 de enero de 2023.

12. A través de auto de 6 de febrero de 2023 el Magistrado Ponente ordenó el trámite de sentencia anticipada, fijó el litigio y corrió traslado para alegar.

## 6. Contestaciones

13. Realizadas las notificaciones ordenadas en los autos admisorios de las demandas, según consta en los informes secretariales del 26 de octubre de 2022 (índice 18 de la plataforma SAMAI<sup>5</sup>) y el del 1<sup>o</sup> de noviembre de 2022 (índice 34 de la plataforma SAMAI<sup>6</sup>) se pronunciaron:

### 6.1. Gustavo Bolívar Moreno (demandado<sup>7</sup>)

14. Indicó que las afirmaciones hechas por los demandantes, respecto de la comisión de conductas constitutivas de doble militancia, son subjetivas e incurren en una interpretación extensiva de la prohibición «...sin contemplar la existencia de una coalición política previa en donde conflúan diferentes partidos y movimientos políticos...», por lo cual solicitó se nieguen las pretensiones formuladas.

15. Adujo que las coaliciones políticas son reconocidas en el inciso 4 del artículo 107, en el 5<sup>o</sup> del artículo 262 y en los artículos 303 y 314 de la Constitución Política y están contenidas, principalmente, en el artículo 9 de la Ley 130 de 1994 y los artículos 5, 7 y 29 de la Ley 1475 de 2011.

16. De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, esta figura se ha definido como «alianzas propias del proceso democrático»<sup>8</sup> y como «la suma de esfuerzos, la repartición de tareas y la existencia de un propósito común, que puede llegar a ser pre-electoral y post-electoral»<sup>9</sup>, por lo cual concluyó que son la manifestación de la libertad de las organizaciones políticas para la consolidación de programas políticos entre diferentes partidos y movimientos sociales.

<sup>3</sup> En el expediente 2022-00280-00

<sup>4</sup> En el expediente 2022-00213-00

<sup>5</sup> Expediente 2022-00280-00.

<sup>6</sup> Expediente 2022-00213-00.

<sup>7</sup> Las contestaciones fueron iguales en ambos expedientes.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sentencia del 14 de octubre de 2021, M. P. Roció Araujo Oñate, párr. 114.

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 4 de agosto de 2011. C.P. Susana Buitrago Valencia.



Demandantes: Michelle Steffany Gómez Congote y otro  
Demandado: Gustavo Bolívar Moreno, senador  
de la República, periodo 2022-2026  
Rad: 11001-03-28-000-2022-00280-00 Acum.

17. Afirmó que luego de constituirse las coaliciones, los acuerdos son obligatorios y vinculantes para quienes las suscriben, tales como la conformación de listas de candidatos, compromisos programáticos y fórmulas de financiación.

18. Por otra parte, manifestó que el artículo 107 de la Constitución Política estableció la prohibición de participar en dos partidos o movimientos políticos al mismo tiempo, fijada legalmente en los artículos 2 de la Ley 1475 de 2011 y 275 del CPACA y es una de las causales de anulación electoral, buscando evitar el transfuguismo político brindando transparencia a los electores y preponderando a las organizaciones políticas antes que los intereses personales.

19. En tal sentido, citó la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>10</sup> para identificar los cinco sujetos de la prohibición estudiada: i) los ciudadanos, ii) quienes participen en consultas, iii) miembros de una corporación pública, iv) integrantes de organizaciones políticas para apoyar candidatos de otra organización y v) directivos de organizaciones políticas.

20. De igual forma, numeró las conductas que configuran la prohibición de la doble militancia en la modalidad de apoyo:

(I) la estructuración del apoyo exige necesariamente la ejecución de actos positivos y concretos en favor del candidato perteneciente a otro partido político. (II) Los actos de acompañamiento político no requieren ser actos de tracto sucesivo o continuo, sino instantáneos, de donde se colige que la configuración de la situación de inelegibilidad puede probarse a través de una sola manifestación de apoyo en el contexto de la campaña política. (III) El apoyo indebido se configura de manera independiente al resultado electoral obtenido por el candidato asistido. (IV) La probanza del comportamiento prohibido debe aflorar de manera evidente o de bulto, es decir, revistiendo al operador judicial de elementos de juicio que permitan superar toda duda razonable. (V) El actuar objeto de sanción se centra en el ofrecimiento de apoyos, y no en el recibimiento de respaldos por parte de un candidato.<sup>11</sup>

21. Concretó que no se establece en el ordenamiento jurídico la aplicación de la doble militancia para el caso de consultas para elegir candidatos dentro de las coaliciones políticas, toda vez que son estas últimas «*un esfuerzo de conversación democrática entre grupos políticos que tienen un sincretismo programático*».

22. Precisó que las consultas interpartidistas buscan escoger el candidato de la coalición que participará en la contienda para la elección popular uninominal a la que se pretenda postular; por tanto, para que la figura de la doble militancia se configure, es necesaria la candidatura que se inscribe:

[C]omo elemento objetivo que genera la obligación de votar de conformidad a la pertenencia a un partido o movimiento político y sobre el que se predica la defraudación a la lealtad partidista. Sin una candidatura, como elemento objetivo, no

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta sentencia del 24 de noviembre de 2016, Expediente 52001-23-33-000-2015-00841-01 M.P. Alberto Yepes Barreiro.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 14 de octubre de 2021, M.P. Roció Araujo Oñate, párr. 153.



Demandantes: Michelle Steffany Gómez Congote y otro  
Demandado: Gustavo Bolívar Moreno, senador  
de la República, periodo 2022-2026  
Rad: 11001-03-28-000-2022-00280-00 Acum.

es posible la doble militancia pues no hay forma de que se obligue a votar por un candidato a un cargo de elección popular sin que se sepa quién es. En este sentido, dado que la selección de un candidato es un mecanismo que puede establecer en una coalición (sic) y se requiere (sic) de forma previa a la candidatura para un cargo de elección popular no se puede y resultaría (sic) irrazonable (sic) aplicar la figura de doble militancia para estos casos. Dicho en otras palabras, No hay espacio para la doble militancia en los apoyos que se muestren en esta contienda precisamente porque los candidatos que están en la contienda hacen parte de una coalición sobre la base de un acuerdo político previo para seleccionar un candidato.

23. Concluyó que la doble militancia se presentaría posterior a la elección, es decir, cuando algún miembro de la coalición no apoye al candidato que los representa.

24. Informó que el 13 de marzo de 2022 se llevó a cabo la consulta interpartidista del Pacto Histórico, la cual dio por ganador a Gustavo Petro Urrego con el 80.50% de los votos depositados, seguido por Francia Márquez Mina con 14.05%, lo que permitió a la coalición anunciar formalmente su fórmula presidencial y vicepresidencial. Por tanto, solo desde ese momento es posible que se genere el fenómeno de la doble militancia.

## 6.2. Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC)

25. Su apoderada judicial manifestó que es una entidad de carácter técnico e imparcial, por lo cual, no puede hacer pronunciamiento sustancial respecto de las pretensiones de la demanda. En consecuencia, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.<sup>12</sup>

## 6.3. Consejo Nacional Electoral (CNE)

26. Su apoderada judicial manifestó que se oponía a las pretensiones de la demanda. Arribó al caso concreto y realizó un recuento normativo y jurisprudencial<sup>13</sup> de la doble militancia desde los artículos 107 de la Constitución Política, 2 de la Ley 1475 de 2011 y 275.8 de la Ley 1437 de 2011.

27. Afirmó que, conforme con los lineamientos jurisprudenciales citados, existen 6 modalidades de configuración de la causal de nulidad de doble militancia, en los que estuvieron involucrados candidatos en coalición, así:

<sup>12</sup> Esta se declaró probada mediante auto de 6 de febrero de 2023.

<sup>13</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. M.P.: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez; en sentencia del 28 de septiembre de 2015, dentro de los expedientes acumulados con Radicación No. Acumulados 1001-03-28-000-2014-00057-00 y 11001-03-20-000-2014-00083-00; sentencia fechada el 6 de octubre de 2016 dentro del expediente de nulidad electoral con Radicación No. 50001-23-33-000-2016-00077-01; sentencia fechada el 29 de septiembre de 2016 dentro del expediente de nulidad electoral con Radicación No. 63001-23-33-000-2015-00375-01.



Demandantes: Michelle Steffany Gómez Congote y otro  
Demandado: Gustavo Bolívar Moreno, senador  
de la República, periodo 2022-2026  
Rad: 11001-03-28-000-2022-00280-00 Acum.

1. Presunta configuración de doble militancia por la inscripción de candidaturas en nombre de varias agrupaciones políticas y el desarrollo de actividades proselitistas que involucran a éstas.<sup>14</sup>
2. Supuesta materialización de doble militancia porque el candidato de una agrupación política que en una consulta interpartidista no salió favorecido, se inscribió como fórmula vicepresidencial del ganador de aquella...<sup>15</sup>
3. Posible estructuración de doble militancia porque el miembro de una corporación de elección popular, sin haber renunciado a su curul con 12 meses de antelación a la elección, se inscribió como fórmula vicepresidencial de un candidato en coalición.<sup>16</sup>
4. Doble militancia porque el demandado apoyó presuntamente a un candidato de coalición respaldado por organizaciones políticas distintas a la del primero.<sup>17</sup>
5. Realización de actos constitutivos de doble militancia porque el demandado, un candidato de coalición, presuntamente **apoyó** a otro que milita en una agrupación política que no hace parte de aquella.<sup>18</sup>
6. Supuesta materialización de doble militancia porque el demandado, un candidato de coalición, **recibió apoyo** de otro que milita en una colectividad que no hace parte de aquella.<sup>19</sup>

28. Así pues, concluyó que, aunque las coaliciones son la verificación del pluralismo político que defina la Constitución Política, estas no pueden desconocer el respeto por la protección de los derechos constitucionales del elector y de la confianza depositada por este en la unión política; *«es por eso que dar por entendido, que las normas de doble militancia no son de resorte de las coaliciones políticas, es comprender de manera metódica y confusa todo el andamio de amparo constitucional del elector; razón por la cual el Consejo Nacional Electoral se atiene a lo que se logre probar dentro del presente proceso.»*

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 12 de septiembre de 2013, M.P. Alberto Yepes Barreiro (E), Rad. Radicación número: 25000-23-31-000-2011-00775-02. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 12 de noviembre de 2015, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2014-00088-00 y 11001-03-28-000-2014-00090-00. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 20 de noviembre de 2015, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2014-00091-00.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 28 de marzo de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2018-00077-00.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 25 de abril de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2018-00074-00.

<sup>17</sup> Ver, por ejemplo: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 29 de septiembre de 2016, M.P. Alberto Yepes Barreiro, rad. Radicación número: 63001-23-33-000-2015-00375-01. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 29 de septiembre de 2016, M.P. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 730001-23-33-000-2015-00806-01. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 10 de diciembre de 2020, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 52001-23-33-000-2020-00015-02. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 10 de diciembre de 2020, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 19001-23-33-003-2019-00368-01. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 28 de enero de 2021, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 68001-23-33-000-2020-00015-01 acumulado con 68001-23-33-000-2019-00920-00.

<sup>18</sup> Ver: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 24 de septiembre de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2019-00074-00, 11001-03-28-000-2019-00075-00 acumulado.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 20 de agosto de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2019-00088-00.



Demandantes: Michelle Steffany Gómez Congote y otro  
Demandado: Gustavo Bolívar Moreno, senador  
de la República, periodo 2022-2026  
Rad: 11001-03-28-000-2022-00280-00 Acum.

29. Finalmente, propuso como excepción<sup>20</sup> la «No acreditación de la autenticidad y la inalterabilidad de las capturas de pantalla y los videos aportado (sic) por la parte actora, por tanto solicita tachar de falsedad los videos y fotografías portadas (sic) al proceso, dado que no cumplen con cadenas de custodia, donde se garantice la confiabilidad, inalterabilidad, rastreabilidad, autenticidad de acuerdo con el 244 del CGP, es decir, la certeza de la persona que lo elaboró y a quien se le atribuye (...)».

30. Al respecto, adujo que en el proceso de valoración de las pruebas se deben tener en cuenta dos aspectos importantes, la legalidad y la eficacia, pues los videos aportados por la parte accionante no pueden ser valorados conforme el artículo 244 del CGP, dado que no cumplen con las exigencias de la Ley 527 de 1999, porque «no se aportaron en un formato de conservación electrónica, violando el principio de mismidad u originalidad».

31. En consecuencia, manifestó «el único medio de admisibilidad es aquel que permita transportar el documento electrónico tal y como fue creado y recibido, deberá ser un medio igualmente digital que impida su alteración o modificación, para ello, el demandante debe demostrar que la prueba reúne los requisitos» de confiabilidad, inalterabilidad y rastreabilidad.

32. Se opuso a que tales videos sirvan de sustento de la doble militancia, ya que para que estos y las capturas de pantalla tengan fuerza probatoria, «deben ser confiables permitiendo establecer la forma como fueron creados, archivados y como se conservó su integridad, además debe poderse establecer su creador, es por esto que lo aportado no debe ser tenido en cuenta.»

33. Finalmente, manifestó que se debe acudir al trámite procesal de tacha de falsedad desarrollado en el artículo 269 y siguientes del CGP.

## 7. Trámite de sentencia anticipada

34. En providencia del 6 de febrero de 2023<sup>21</sup>, el Magistrado Ponente con fundamento en el artículo 182A del CPACA, modificado por la Ley 2080 de 2021<sup>22</sup>,

<sup>20</sup> Las cuales fueron despachadas negativamente a través del auto proferido el 6 de febrero de 2023 al considerar, frente a la tacha formulada, que esta no cumplió con las exigencias previstas por el artículo 270 del Código General del Proceso.

<sup>21</sup> Anotación 33 SAMAI.

<sup>22</sup> «ARTÍCULO 182A. SENTENCIA ANTICIPADA. <Artículo adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Se podrá dictar sentencia anticipada:

1. Antes de la audiencia inicial:

a) Cuando se trate de asuntos de puro derecho;

b) Cuando no haya que practicar pruebas;

c) Cuando solo se solicite tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda y la contestación, y sobre ellas no se hubiese formulado tacha o desconocimiento;

d) Cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles.

El juez o magistrado ponente, mediante auto, se pronunciará sobre las pruebas cuando a ello haya lugar, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 173 del Código General del Proceso y fijará el litigio u objeto de controversia.



Demandantes: Michelle Steffany Gómez Congote y otro  
Demandado: Gustavo Bolívar Moreno, senador  
de la República, periodo 2022-2026  
Rad: 11001-03-28-000-2022-00280-00 Acum.

ordenó iniciar el trámite para dictar sentencia anticipada, por lo que dispuso incorporar como pruebas las documentales aportadas por las partes, negó las testimoniales requeridas, declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la RNEC, corrió traslado para alegar de conclusión y fijó el litigio en los siguientes términos:

Determinar si la elección de Gustavo Bolívar Moreno, como Senador de la República, contenida en el formulario E-26 SEN de fecha 19 de julio de 2022 y en la Resolución No E-3332 de 2022 del CNE, se encuentra viciada por incurrir en la causal de anulación contenida en el numeral 8º del artículo 275 del CPACA, doble militancia política.

35. Para el efecto, y atendiendo el concepto de la violación y las razones de hecho y de derecho presentadas por las partes, señaló como necesario resolver los siguientes interrogantes:

¿El senador Gustavo Bolívar Moreno, inscrito como candidato al Senado de la República por el partido Movimiento Alternativo Indígena y Social –MAIS-, dentro de la coalición Pacto Histórico, apoyó la aspiración del entonces precandidato del movimiento Político Colombia Humana, Gustavo Petro Urrego, en las consultas interpartidistas para la Presidencia de la República realizadas el 13 de marzo de 2022 configurando la causal de nulidad invocada en este asunto?

¿Incorre Gustavo Bolívar Moreno en doble militancia política, en la modalidad de apoyo, por apoyar a Gustavo Petro Urrego en la campaña para elegir candidato presidencial del Pacto Histórico, a pesar que el movimiento que lo avaló tenía candidata propia, la señora Arelis Uriana?

## 8. Alegatos de conclusión

36. Según consta en el informe secretarial del 6 de marzo de 2023, en el término para presentar los alegatos de conclusión se pronunciaron: el CNE y la agente del Ministerio Público. Así mismo, en el traslado de las pruebas recaudadas no se hizo ninguna manifestación.<sup>23</sup>

### 8.1. Consejo Nacional Electoral (CNE)<sup>24</sup>

37. Adujo que el Pacto Histórico es una coalición de diferentes partidos y movimientos políticos con personería jurídica que decidieron unirse para presentar de manera conjunta lista de candidatos para el certamen electoral al Senado de la República periodo 2022-2026.

---

*Cumplido lo anterior, se correrá traslado para alegar en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de este código y la sentencia se expedirá por escrito.*

*No obstante estar cumplidos los presupuestos para proferir sentencia anticipada con base en este numeral, si el juez o magistrado ponente considera necesario realizar la audiencia inicial podrá hacerlo, para lo cual se aplicará lo dispuesto en los artículos 179 y 180 de este código (...).*»

<sup>23</sup> Anotación 44 SAMAI.

<sup>24</sup> Dado que los argumentos planteados en los alegatos de conclusión no se refieren al objeto del litigio, no serán tenidos en cuenta para la presente decisión.



Demandantes: Michelle Steffany Gómez Congote y otro  
Demandado: Gustavo Bolívar Moreno, senador  
de la República, periodo 2022-2026  
Rad: 11001-03-28-000-2022-00280-00 Acum.

38. Afirmó que, respecto a la no participación en la elección al Congreso de la República inmediatamente anterior (2018-2022), el inciso 5° del artículo 262 de la Constitución «*es claro y no debe soportar otras interpretaciones distintas a las ya fijadas por la jurisprudencia y la Organización Electoral, en el sentido de exigir, únicamente, que los partidos coaligados que inscriben la lista a la corporación pública de elección popular, cuenten con personería jurídica y que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción.*»

39. Así pues, afirmó que los partidos que surjan por la figura de la escisión o por providencia judicial o administrativa, y que pretendan coaligarse conforme con la norma previamente citada, «*no se les contabilizará voto alguno al no haber participado en las elecciones inmediatamente anteriores, como ocurre en el caso del Movimiento Político Colombia Humana dentro de la Coalición Pacto Histórico.*»

40. Al respecto, citó las providencias dictadas por la Sección Quinta del Consejo de Estado de 13 de diciembre del 2018, radicado 11001-03-28-000-2018-00019-00 y del 17 de noviembre de 2022, radicado 11001-03-28-000-2022-00084-00 y el auto de 16 de febrero de 2021, radicado 11001-03-28-000-2020-00004-00 proferido por la Sala Plena de la misma Corporación, y con base en ellas concluyó «*no se vislumbra causal de nulidad electoral por no encontrarse documentos electorales contrarios a la verdad que podrían ser objeto de anulación electoral. Luego entonces es imposible determinar cuántos votos obtuvo la “Colombia Humana” en las elecciones presidenciales del año 2018, por cuanto los mismos no fueron para dicha colectividad sino para un candidato presentado en coalición para un cargo uninominal, la cual se rige por las reglas propias del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011 (...).*»

## 8.2. Concepto del Ministerio Público

41. La procuradora Séptima Delegada ante el Consejo de Estado solicitó negar las pretensiones de la demanda, al considerar que no hay una configuración plena de los elementos constitutivos de la causal de nulidad alegada.

42. Al respecto, manifestó que la configuración de la doble militancia, en la modalidad de apoyo, exige la concurrencia de tres elementos, a saber «*i) un sujeto activo que puede ser el electo o un candidato a un cargo de elección popular; ii) la conducta: apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido a través de manifestaciones de apoyo y, iii) un elemento temporal: desde que la persona inscribe la candidatura hasta el día de las elecciones.*»

43. Así pues, encontró acreditado que el demandado participó en las elecciones al Congreso de la República, 2022-2026, siendo elegido para ocupar dicha curul; que la coalición por el Pacto Histórico realizó consulta interpartidista para elegir candidato presidencial, entre los cuales se destaca a Gustavo Petro (Colombia Humana) y Arelys Uriana (MAIS) y que el demandante, a través de mensajes en sus redes sociales y medios de comunicación, apoyó en la consulta popular interpartidista a Gustavo Petro.



Demandantes: Michelle Steffany Gómez Congote y otro  
Demandado: Gustavo Bolívar Moreno, senador  
de la República, periodo 2022-2026  
Rad: 11001-03-28-000-2022-00280-00 Acum.

44. Sin embargo, concluyó que no estamos en presencia de la configuración de la conducta prohibitiva, ya que, aunque fue evidente el apoyo del demandado a un precandidato distinto al avalado por la organización política a la cual pertenece, la «*estructuración jurídica no se presenta conforme al marco constitucional, estatutario y jurisprudencial actual, pues, de la literalidad del artículo 2° inciso 2 de la Ley 1475 de 2011,<sup>25</sup> se extrae que, la conducta prohibitiva consiste en apoyar **candidatos** distintos a los inscritos por su partido, lo que es irrealizable en este asunto, comoquiera que el señor PETRO URREGO para la época de los hechos, vale decir, los días 8 y 20 de enero de 2022, 6, 18, 24 de febrero de 2022 y 6, 8, 10 y 11 de marzo de 2022, aún no fungía como candidato presidencial sino que participaba en la consulta interpartidista como **precandidato**.*»

45. Con relación a dicha situación, manifestó que la Sección Quinta del Consejo de Estado, mediante providencia reciente<sup>26</sup>, realizó una clara distinción entre la calidad de candidato y precandidato, en concordancia con los parámetros establecidos en la Ley 1475 de 2011 en materia de apoyo político, y concluyó que no se puede extender el alcance del artículo 2 *ibidem* a una situación ajena a la allí contemplada. Por lo cual, la doble militancia no está prevista como una conducta reprochable en desarrollo de las consultas interpartidistas.

46. De igual manera, adujo que «*sin dubitación alguna, que los precandidatos son los militantes del partido, movimiento, grupo significativo de ciudadanos o coalición que hubieren participado en las consultas y, que existe candidatura cuando la inscripción del precandidato obtenga firmeza*», razón por la que, en una etapa preelectoral, como lo es el escenario de las consultas interpartidistas, no puede establecerse la configuración de la conducta endilgada.

47. En consecuencia, con base en tales precisiones, solicitó mantener incólume el acto de elección del señor Gustavo Bolívar Moreno, como senador de la República 2022-2026, al no estructurarse la causal de nulidad de doble militancia, en la modalidad de apoyo.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. Competencia

48. Esta Corporación es competente para proferir la sentencia que le ponga fin al presente proceso electoral, en virtud de lo establecido en el artículo 149, numeral

<sup>25</sup> «*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 cuál se encuentren afiliados. Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un 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.*»

<sup>26</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. 26 enero de 2023. Radicado: 11001-03-28-000-2022-00196-00.



Demandantes: Michelle Steffany Gómez Congote y otro  
Demandado: Gustavo Bolívar Moreno, senador  
de la República, periodo 2022-2026  
Rad: 11001-03-28-000-2022-00280-00 Acum.

3<sup>27</sup>, de la Ley 1437 de 2011, al igual que lo normado en el artículo 13 del Acuerdo 80 de 2019, Reglamento del Consejo de Estado, expedido por la Sala Plena de esta Corporación.

## 2. Acto demandado

49. Se demanda la nulidad del formulario E-26 SEN y la Resolución E-3332 del 19 de julio 2022 del CNE, en cuanto a la declaratoria de la elección de Gustavo Bolívar Moreno como senador de la República, periodo 2022-2026, por cuenta de la causal prevista en el numeral 8 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, al desconocer, en criterio de la parte accionante, los artículos 4, 13, 14, 23, 25, 29, 31, 40, 107, y 134 de la Constitución Política; 2 de la Ley 1475 de 2011 y 139, 275.8 al 296 de la Ley 1437 de 2011.

## 3. Problema jurídico

50. Conforme se estableció en la fijación de litigio, el problema jurídico se limita a definir si ¿la elección de Gustavo Bolívar Moreno, como senador de la República, contenida en el formulario E-26 SEN de fecha 19 de julio de 2022 y en la Resolución E-3332 de 2022 del CNE, se encuentra viciada por incurrir en la causal de anulación contenida en el numeral 8º del artículo 275 del CPACA, doble militancia política?

51. Para la resolución del interrogante planteado, se establecerá lo siguiente:

- i) ¿El senador Gustavo Bolívar Moreno, inscrito como candidato al Senado de la República por el partido Movimiento Alternativo Indígena y Social – MAIS-, dentro de la coalición Pacto Histórico, apoyó la aspiración del entonces precandidato del movimiento Político Colombia Humana, Gustavo Petro Urrego, en las consultas interpartidistas para la Presidencia de la República realizadas el 13 de marzo de 2022 configurando la causal de nulidad invocada en este asunto? y; si
- ii) ¿Incorre Gustavo Bolívar Moreno en doble militancia política, en la modalidad de apoyo, por apoyar a Gustavo Petro Urrego en la campaña para elegir candidato presidencial del Pacto Histórico, a pesar que el movimiento que lo avaló tenía candidata propia, la señora Arelis Uriana?

52. Bajo tal marco, previo a desarrollar el problema jurídico, se procederá a efectuar un análisis preliminar en relación con: i) el marco constitucional y legal de

<sup>27</sup> «**ARTÍCULO 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia.** El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus secciones, subsecciones o salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que el reglamento disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: (...) **3. De la nulidad del acto de elección o llamamiento a ocupar la curul, según el caso, del Presidente y el Vicepresidente de la República, de los Senadores, de los representantes a la Cámara, de los representantes al Parlamento Andino, de los gobernadores, del Alcalde Mayor de Bogotá, de los miembros de la junta directiva o consejo directivo de las entidades públicas del orden nacional, de los entes autónomos del orden nacional y de las comisiones de regulación. Se exceptúan aquellos regulados en el numeral 7, literal a) del artículo 152 de esta ley. (...)**» (Énfasis de la Sala)



Demandantes: Michelle Steffany Gómez Congote y otro  
Demandado: Gustavo Bolívar Moreno, senador  
de la República, periodo 2022-2026  
Rad: 11001-03-28-000-2022-00280-00 Acum.

la doble militancia; ii) la modalidad de la doble militancia por apoyo a un candidato distinto del partido al cual se pertenece y; iii) el estudio del caso concreto.

### 3.1. De la doble militancia

53. La prohibición de doble militancia fue establecida al interior del ordenamiento jurídico con el fin de imprimir seriedad y fortalecer las instituciones de las agrupaciones políticas, para evitar que sus militantes desplegaran conductas contrarias a los principios y lineamientos propios de cada uno de ellos.<sup>28</sup>

54. En tal sentido, en el artículo 107 de la Constitución Política de 1991, se dispuso:

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

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

Los Partidos y Movimientos Políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos.

Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, podrán celebrar consultas populares o internas o interpartidistas que coincidan o no con las elecciones a Corporaciones Públicas, de acuerdo con lo previsto en sus Estatutos y en la ley.

En el caso de las consultas populares se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral. El resultado de las consultas será obligatorio...”

55. Posteriormente, con la Ley 1475 de 2011<sup>29</sup> se fijaron presupuestos taxativos para poder estructurarla, para lo cual, en su artículo 2° se dispuso:

**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

<sup>28</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 23 de junio de 2022, radicado 70001-23-33-000-2020-00004-03, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

<sup>29</sup> «Por la cuál se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones.»



Demandantes: Michelle Steffany Gómez Congote y otro  
Demandado: Gustavo Bolívar Moreno, senador  
de la República, periodo 2022-2026  
Rad: 11001-03-28-000-2022-00280-00 Acum.

candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.

Los directivos de los partidos y movimientos políticos que aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de estas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos.

El incumplimiento de estas reglas constituye doble militancia, que será sancionada de conformidad con los estatutos, y en el caso de los candidatos será causal para la revocatoria de la inscripción.

Parágrafo. Las restricciones previstas en esta disposición no se aplicarán a los miembros de los partidos y movimientos políticos que sean disueltos por decisión de sus miembros o pierdan la personería jurídica por causas distintas a las sanciones previstas en esta ley, casos en los cuales podrán inscribirse en uno distinto con personería jurídica sin incurrir en doble militancia.

56. Ahora bien, en relación con la prohibición de doble militancia, la sala especializada en lo electoral reiteró lo que ha dicho la jurisprudencia, en sentencia del 10 de marzo de 2022<sup>30</sup>, indicó que existen 5 modalidades (Mod.) en las que esta se puede configurar, las cuales se resumen en el siguiente cuadro:

Mod.	Sujeto	Conducta	Elemento temporal
1.	Los ciudadanos. <sup>31</sup>	Pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político.	Que se concreta al momento de la inscripción de la candidatura <sup>32</sup>
2.	Quienes participen en consultas internas o interpartidistas <sup>33</sup> .	Inscribirse por otro partido o movimiento político en el mismo proceso electoral.	Desde el inicio hasta el cierre de la etapa de inscripción de candidatos.

<sup>30</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 10 de marzo de 2022, M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil radicado No. 76001-23-33-000-2019-01141-01.

<sup>31</sup> Inciso 2° del artículo 107 de la Constitución Política.

<sup>32</sup> Corte Constitucional C-334 del 4 de junio de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo, donde se explicó: «4.4.9. Algunos intervinientes solicitan declarar la exequibilidad condicionada, pues consideran que de todas formas la causal de anulación debe tener un parámetro temporal acorde con las reglas superiores. Dado que las reglas contenidas en la Constitución y la Ley Estatutaria son suficientes y adecuadas para establecer con objetividad y certeza cuándo un candidato incurre en doble militancia, este tribunal considera que no es del caso declarar exequible una expresión contraria a las reglas superiores, condicionando su exequibilidad a una interpretación que es contraria a su tenor literal y que no corresponde a su sentido. Y así lo considera porque si la expresión demandada se declara inexecutable, como en efecto se hará, no se genera ningún vacío jurídico, ya que se debe aplicar de manera directa las reglas previstas en la Constitución y en la Ley Estatutaria 1475 de 2011, **según las cuales la doble militancia se configura al momento de la inscripción y no al momento de la elección**». Énfasis de la Sala.

<sup>33</sup> Inciso 5° idem.



Demandantes: Michelle Steffany Gómez Congote y otro  
Demandado: Gustavo Bolívar Moreno, senador  
de la República, periodo 2022-2026  
Rad: 11001-03-28-000-2022-00280-00 Acum.

3.	Miembros de una corporación pública <sup>34</sup> .	Inscribirse a una colectividad distinta a la que los apoyó sin renunciar a esta.	Durante los 12 meses antes del primer día del periodo de inscripciones a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto.
4.	Quienes ostenten cargos de dirección, gobierno, administración o control o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular <sup>35</sup> .	Apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados.	Desde el momento en el que la persona inscribe su candidatura hasta el día de las elecciones.
5.	Directivos de las organizaciones políticas <sup>36</sup> .	Aspirar a un cargo de elección popular o formar parte de los órganos directivos de otra organización política.	Durante los 12 meses antes de la postulación, aceptación de la nueva designación en órganos de dirección o ser inscrito como candidato por otro partido.

57. En consecuencia, a fin de analizar la causal de nulidad endilgada se deberán estudiar cada uno de los supuestos fácticos y contrastarlos con los elementos jurisprudenciales y legales, con el fin de establecer si se configura o no la prohibición estudiada.

### 3.2. La modalidad de la doble militancia por apoyo a candidato distinto del partido al cual se pertenece

58. Como se expuso en el numeral 3.1 de este acápite, la doble militancia se presenta en diferentes modalidades. Una de ellas se configura cuando se apoya a un candidato distinto de la organización política a la cual se pertenece, también consagrada en el inciso 2° del artículo 2° de la Ley 1475 del 2011, en los siguientes términos:

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** (...). (Subrayado y negrilla de la Sala).

<sup>34</sup> Inciso 12 del artículo 107 de la Constitución Política.

<sup>35</sup> Inciso 2° del artículo 2° de la Ley 1475 de 2011. Y frente a los candidatos elegidos establece: «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».

<sup>36</sup> Inciso 3° del artículo 2° de la Ley 1475 de 2011,



Demandantes: Michelle Steffany Gómez Congote y otro  
Demandado: Gustavo Bolívar Moreno, senador  
de la República, periodo 2022-2026  
Rad: 11001-03-28-000-2022-00280-00 Acum.

59. Esta Sección, a su vez, ha establecido los elementos para que se configure esta prohibición<sup>37</sup>:

En este contexto, se han identificado los siguientes elementos para su configuración:

a) Un sujeto activo: los directivos de los partidos y los candidatos a cargos o curules en corporaciones de elección popular.

b) Una conducta prohibida: la ayuda, asistencia, respaldo o acompañamiento, a través de uno o varios actos positivos y concretos, a favor de un candidato inscrito por una colectividad distinta a aquel al que se pertenece, salvo los casos en que el partido no tenga aspirante para el mismo cargo o curul o cuando apoyo al candidato de otra organización política obedezca a una instrucción del propio partido. Así mismo, se ha precisado que la conducta prohibida se estructura sobre el apoyo ofrecido, pero no se extiende al que recibe el candidato cuestionado.

c) Un elemento temporal: durante la campaña política, que parte del momento de la inscripción hasta el día de la elección.

60. Ahora bien, en la misma providencia la Sección tuvo ocasión de pronunciarse, en esta modalidad de doble militancia, por el apoyo que dio el señor Paulino Riascos Riascos, al precandidato Gustavo Petro (avalado por el partido Colombia Humana) en la consulta presidencial. En ese caso también se alegó que el demandado, siendo miembro de una agrupación política distinta, debió apoyar al precandidato de su mismo partido, y no a uno distinto de otra colectividad, a pesar de que habían suscrito un acuerdo de coalición (Pacto Histórico).

61. Así, en fallo del 26 de enero del 2023<sup>38</sup>, se estudió esta situación en el marco de la mencionada coalición, y se llegó a la conclusión de que no podía configurarse la doble militancia, si el apoyo es dado a una persona que tiene la condición de precandidato, en la medida en que la norma (artículo 2, inciso 2 de la Ley 1475 del 2011) no hizo referencia a esa situación.

62. Lo anterior, teniendo en cuenta que la Ley 1475 del 2011 reguló especialmente para las consultas lo relacionado con los precandidatos (art. 6) y el proceso de inscripción de candidatos (art. 28). Por tanto, no se podía hacer una interpretación extensiva de la prohibición, en respeto del principio *pro libertate*. Así, la Sala concluyó:

Se observa del tenor literal de los preceptos transcritos que el legislador se vale de dos conceptos diferentes para referirse, de una parte, a los ciudadanos que someten a consideración su nombre para ser escogidos en consulta y de otra, a aquellos que son seleccionados mediante este u otro mecanismo de democracia interna y obtienen el respectivo aval de una organización política para ser oficialmente inscritos para una elección popular.

En el primer caso, se les denomina *precandidatos*, lo cual es consecuente con el escenario en el que participan, pues para el momento de la consulta justamente se

<sup>37</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 26 de enero del 2023, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 11001-03-28-000-2022-00196-00.

<sup>38</sup> Ibidem.



Demandantes: Michelle Steffany Gómez Congote y otro  
Demandado: Gustavo Bolívar Moreno, senador  
de la República, periodo 2022-2026  
Rad: 11001-03-28-000-2022-00280-00 Acum.

trata de definir en un certamen democrático quiénes serán avalados e inscritos para determinados comicios. En el segundo caso, se les llama propiamente *candidatos*, condición con la que ingresan a la contienda en busca del favorecimiento ciudadano para conquistar el cargo o curul de su interés, patrocinados por el partido o grupo significativo que los inscribe ante la autoridad electoral competente.

(...)

Sin embargo, el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011, según el texto antes transcrito, estructura la doble militancia, en la categoría que interesa a este asunto, cuando el apoyo proselitista se brinda a un candidato que fue inscrito por una colectividad diferente a la propia. Más allá de esto, la norma no contempla el respaldo a precandidatos ni hace referencia a las campañas que se adelantan en las consultas internas o populares.

Adicionalmente, el artículo 7º *ibidem* establece una modalidad de doble militancia, cuando consagra el carácter vinculante de los resultados de dichas consultas, en virtud del cual queda prohibido al interior de los partidos “*apoyar candidatos distintos a los seleccionados en dicho mecanismo*”. Por lo tanto, este deber legal se dirige a asegurar el apoyo al ciudadano ganador en la consulta y que adquiere formalmente la condición de candidato, sin que pueda ser sustituido por otro.

Ante la clara distinción de una y otra calidad —es decir, de candidato y precandidato—, sumada a los parámetros que expresamente establece la Ley 1475 de 2011 en materia de apoyo político, no es posible extender el alcance del artículo 2º de ese mismo cuerpo normativo a una situación ajena a la que allí se regula.

Interpretar lo contrario desconocería el principio de capacidad electoral, consagrado en el numeral 4 del artículo 1º del Decreto 2241 de 1986, que constituye la máxima orientadora del juez electoral, tratándose de restricciones al ejercicio del derecho a ser elegido. En tal sentido, la norma establece que “*Todo ciudadano puede elegir y ser elegido mientras no exista norma expresa que le limite su derecho. En consecuencia, las causales de inhabilidad y de incompatibilidad son de interpretación restringida*”.

63. En ese sentido, puede observarse que la Sección Quinta ha venido trazando los elementos que deben tenerse en cuenta al momento de analizar las modalidades de doble militancia y se puede desprender que dicha prohibición, según el fallo reciente citado, no aplica cuando se ha hecho un apoyo a una persona en condición de precandidato en una consulta.

64. Bajo ese entendido, y teniendo en cuenta que el precedente mencionado contiene supuestos fácticos idénticos al que ocupa la atención de la Sala, será sobre dicha base que se decida el fondo del asunto.

### 3.3. Caso concreto

65. Los accionantes sustentan la causal de nulidad del acto de elección del senador Gustavo Bolívar Moreno en la causal de doble militancia contenida en el artículo 275.8 del CPACA, bajo la modalidad de apoyo, toda vez que el demandado respaldó un candidato distinto al postulado por su partido a la consulta interpartidista realizada al interior de la coalición por el Pacto Histórico.



Demandantes: Michelle Steffany Gómez Congote y otro  
Demandado: Gustavo Bolívar Moreno, senador  
de la República, periodo 2022-2026  
Rad: 11001-03-28-000-2022-00280-00 Acum.

66. Manifestaron que el demandado, candidato del partido MAIS, debió apoyar a la precandidata a la consulta interpartidista miembro de dicha colectividad, Arelis Uriana, y, por el contrario, mediante diferentes manifestaciones públicas, en redes sociales como en diferentes medios de comunicación, expresó su apoyo al entonces candidato Gustavo Petro Urrego, quien hacía parte del partido político Colombia Humana.

67. Al respecto, esta Sala considera necesario establecer un orden procedimental para abordar el estudio del presente medio de control, para lo cual se deberá determinar: i) un sujeto activo, es decir, los directivos de los partidos y los candidatos a cargos o curules en corporaciones de elección popular; ii) una conducta prohibida referida a la ayuda, respaldo o acompañamiento en favor de un candidato inscrito por una colectividad distinta a la que pertenece el demandado y; iii) un elemento temporal durante la campaña política, que parte del momento de la inscripción hasta el día de la elección.

68. Analizado el acervo probatorio se evidencia que el senador Bolívar Moreno fue candidato en las elecciones llevadas a cabo el 13 de marzo de 2022 avalado por el movimiento político MAIS, como se logra demostrar de los formularios E-6 y E-8 allegados al proceso. Por ello, es dable concluir que se encuentra acreditado el sujeto activo de la conducta prohibitiva.

69. Ahora bien, para sustentar el supuesto de hecho, que a juicio de los demandantes configura la causal de nulidad alegada, allegaron, entre otras las siguientes pruebas:

- Capturas de pantalla del perfil de la red social Twitter del senador Gustavo Bolívar Moreno





Demandantes: Michelle Steffany Gómez Congote y otro  
Demandado: Gustavo Bolívar Moreno, senador de la República, periodo 2022-2026  
Rad: 11001-03-28-000-2022-00280-00 Acum.





Demandantes: Michelle Steffany Gómez Congote y otro  
Demandado: Gustavo Bolívar Moreno, senador  
de la República, periodo 2022-2026  
Rad: 11001-03-28-000-2022-00280-00 Acum.

- Captura de pantalla del perfil de la red social Instagram del senador Gustavo Bolívar Moreno



70. Se debe destacar que esta Sección<sup>39</sup> ha admitido las capturas de pantalla de contenidos originados en redes sociales como pruebas documentales válidas para acreditar, entre otros, hechos relacionados con actividades acontecidas en el contexto de campañas electorales. Sumado a que el señor Bolívar Moreno en la contestación de la demanda aceptó que apoyó a Gustavo Petro en sus redes sociales. Así las cosas, no hay duda de la configuración del segundo elemento mencionado en el párrafo 67 de la presente providencia.

71. Además, en virtud de la aceptación del demandado de los hechos descritos en precedencia, también se logra establecer el cumplimiento del tercer elemento, referido al margen temporal dispuesto por la norma para la configuración de la prohibición, esto es, que las acciones positivas de apoyo se hayan llevado a cabo desde la inscripción como candidato, hasta la fecha de celebración de los comicios.

72. Por otra parte, la RNEC allegó copia de los formularios E-6 CPI «Solicitud para la inscripción de precandidatos y constancia de aceptación para la escogencia de candidato(a) único(a) a la presidencia de República», tanto de la señora Arelis María Uriana Guariyu

<sup>39</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencias de 26 de agosto de 2021, Rad. 05001-23-33-000-2019-02946-01(Acum.), MP. Rocío Araújo Oñate y de 1º de julio de 2021, Rad. 05001-23-33-000-2020-00006-01, MP. Rocío Araújo Oñate



Demandantes: Michelle Steffany Gómez Congote y otro  
Demandado: Gustavo Bolívar Moreno, senador  
de la República, periodo 2022-2026  
Rad: 11001-03-28-000-2022-00280-00 Acum.

(partido político MAIS), como de Gustavo Petro Urrego (partido Colombia Humana), situación que permite establecer que el partido MAIS, del cual es miembro del demandado, tenía para la consulta interpartidista una precandidata propia.

73. Así pues, teniendo en cuenta las afirmaciones hechas por el demandado y las pruebas obrantes en el expediente, es dable concluir que el demandado sí apoyó en la consulta interpartidista de la coalición por el Pacto Histórico al entonces candidato Gustavo Petro Urrego, el cual no era miembro del partido que le otorgó el aval a su candidatura al Senado, lo que le da respuesta al primer problema jurídico planteado en la fijación del litigio.

74. Ahora bien, despejado este escenario, se debe establecer, tal y como se dispuso en la fijación del litigio en el segundo problema jurídico, si la doble militancia política, en la modalidad de apoyo, se configuró por respaldar a Gustavo Petro Urrego en la campaña para elegir el candidato presidencial del Pacto Histórico, a pesar de que el movimiento que lo avaló tenía precandidata propia, la señora Arelis Uriana.

75. De acuerdo con lo expuesto en el numeral 3.2 de este acápite, esta Sala ya concluyó en el fallo de 26 de enero de 2023<sup>40</sup> que no es posible la configuración de la causal de nulidad alegada cuando el apoyo es dado a una persona que tiene la calidad de precandidato, como es el caso de la presente demanda.

76. Si bien, ya fue establecido que el demandado realizó conductas positivas en pro del entonces precandidato presidencial Gustavo Petro, tal circunstancia no deviene en irregular ni configura doble militancia como causal de nulidad, toda vez que, como ya se expuso, este no tenía la calidad de candidato a la presidencia, pues el apoyo recayó en la jornada de consulta precisamente para elegirlo. Aceptar la tesis de la parte actora implica hacer una interpretación extensiva de la prohibición planteada, lo cual desbordaría el marco legal que la reviste.

77. Así pues, contrario a lo expuesto por los accionantes el senador Gustavo Bolívar Moreno no está incurso en la causal de nulidad de doble militancia en la modalidad de apoyo, ya que uno de los elementos fundamentales para su configuración radica en la calidad de la persona sobre la cual se manifestó el respaldo, quien era un precandidato y no la que representaría a las colectividades de la coalición en las elecciones que se llevarían a cabo para elegir el presidente de la República.

78. En consecuencia, el proceso electoral adelantado al interior de la coalición, para definir al candidato del Pacto Histórico, solo se materializó con la inscripción del elegido, para este caso Gustavo Petro Urrego. Así las cosas, apoyar a personas que participaron en dicha consulta no conlleva la configuración de la doble militancia como causal de anulación del acto, pues en ese escenario no son candidatos, en

<sup>40</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 26 de enero de 2026, radicado: 11001-03-28-000-2022-00196-00.



Demandantes: Michelle Steffany Gómez Congote y otro  
Demandado: Gustavo Bolívar Moreno, senador  
de la República, periodo 2022-2026  
Rad: 11001-03-28-000-2022-00280-00 Acum.

los términos del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011, sino precandidatos, como lo definió la Sala en fallo de 26 de enero de 2023.<sup>41</sup>

79. Por tanto, esta Sala negará las pretensiones de la demanda, dado que la calidad del apoyado durante el margen temporal de la prohibición no permite configurar la causal de nulidad, derivada de la doble militancia que se alegó.

80. Así las cosas, al no existir argumentación distinta a la expresada para sustentar el cargo de nulidad contemplado en el artículo 275.8 de la Ley 1437 de 2011, se impone resolver desfavorablemente lo pretendido, de acuerdo con lo señalado en los acápites correspondientes de este proveído.

Por todo lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, en uso de facultades constitucionales y legales,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: NEGAR** la nulidad de la elección de Gustavo Bolívar Moreno como senador de la República, contenida en la Resolución No E-3332 del CNE y en el formulario E-26 SEN de 19 de julio de 2022, por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO:** Contra la presente decisión no procede recurso alguno.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Presidente

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Magistrada

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Magistrado

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Magistrado

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

<sup>41</sup> Ibidem.