



Radicado: 11001-03-28-000-2022-00118-00  
Demandantes: Moisés Nader Restrepo y otros  
Demandado: Andrés David Calle Aguas como representante a la Cámara  
por el departamento de Córdoba, periodo 2022-2026

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

**Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

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

**Referencia:** NULIDAD ELECTORAL  
**Radicación:** 11001-03-28-000-2022-00118-00  
**Demandantes:** Moisés Nader Restrepo y otros<sup>1</sup>  
**Demandado:** Acto de elección del señor Andrés David Calle Aguas, como representante a la Cámara por el departamento de Córdoba – periodo 2022-2026

**Tema:** Doble militancia en la modalidad de apoyo, elementos estructuradores.

**SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA**

Procede la Sección Quinta del Consejo de Estado, a dictar fallo de única instancia en el expediente de la referencia, en el cual se cuestiona la legalidad del acto de elección del señor Andrés David Calle Aguas como representante a la Cámara por el departamento de Córdoba, periodo 2022-2026, contenido en el formulario E-26 CAM del 24 de marzo de 2022.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. Demanda**

1. Mediante escrito del 12 de mayo del 2022<sup>2</sup>, los referidos accionantes, a través de apoderado, presentaron el medio de control de nulidad electoral consagrado en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, en el que se cuestionó la legalidad del acto mencionado, en el que elevó de forma concreta las siguientes pretensiones:

*“Primera: se declare que el Representante a la Cámara por el Partido Liberal ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS periodo constitucional 2022-2026 incurrió en doble militancia.*

*Segunda: se decrete la nulidad parcial del acto administrativo contenido en el Formato E26CAM departamento de Córdoba por medio del cual se declaró electo como Representante a la Cámara por el Partido Liberal al señor ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS para el periodo constitucional 2022-2026 en los comicios realizados el pasado 13 de marzo de 2022.*

*Tercera: se de aplicación al artículo 288 de la Ley 1437 de 2011”.*

**1.2. Hechos**

<sup>1</sup> Juan Carlos Marchena Otero, Nicolás Reinel Picón Barrera, Juan Carlos Díaz Gómez, José David Nader Ramírez, Jhon Adolfo Correa Villareal, Jhon Jaime de la Barrera Torres y Elkin Adolfo Correa Villareal.

<sup>2</sup> De conformidad con la actuación No. 4 del Sistema SAMAI. “Al despacho por reparto”



2. El apoderado de la parte demandante, indicó que el señor Andrés David Calle Aguas, mediante formulario E-6CAM del 13 de diciembre del 2021, inscribió su candidatura para aspirar a la Cámara de Representantes por el departamento de Córdoba, con el aval del Partido Liberal Colombiano.

3. Refirió que el demandado, no solamente es militante de la colectividad política que avaló su campaña, sino también es directivo de esta conforme el artículo 13 Estatutos del Partido Liberal<sup>3</sup> en tanto ha resultado electo representante a la Cámara para dos períodos consecutivos (2018-2022, 2022-2026).

4. Sostuvo que el Partido Liberal Colombiano no inscribió candidato propio a la contienda democrática que pretendía la elección del presidente de la República. Manifestó que, con ocasión de ello, el 26 de abril del 2022, el director de dicha organización, señor César Gaviria, *“fue facultado por las bancadas conjuntas de senado y cámara (...) para que sea él quien escoja el candidato que recibirá el apoyo presidencial de dicha colectividad para los comicios del próximo 29 de mayo del 2022”*<sup>4</sup>.

5. Relató el apoderado de los demandantes, que el 27 de abril del año que cursó, el jefe único del Partido Liberal Colombiano hizo oficial el apoyo a la candidatura del señor Federico Gutiérrez<sup>5</sup>.

6. Señaló que, con posterioridad<sup>6</sup>, el representante electo efectuó manifestaciones en diversos medios de comunicación, en los que expresó respetar la decisión del jefe único del Partido Liberal Colombiano; sin embargo, anunció su adhesión a la campaña del señor Gustavo Petro a la presidencia de la República.

7. Para demostrar sus afirmaciones, la parte actora trajo pantallazos<sup>7</sup> de la red social Twitter del demandado (@AndresCalleA), así como los enlaces en donde se pueden consultar diversas entrevistas<sup>8</sup> dadas por este, en las que, a su juicio, se observan manifestaciones de apoyo político a la aspiración del candidato por la Coalición “Pacto Histórico”.

8. Citó apartados de los Estatutos del Partido Liberal, contenidos en la Resolución 2247 del 2012, en donde se consagra la prohibición de doble militancia y la obligación de quienes ostenten cargos directivos, de gobierno, administración o control, de apoyar a los candidatos liberales o a quienes determine la Dirección Nacional Liberal, de acuerdo con las políticas de coaliciones y adhesiones.

### 1.3. Normas violadas y concepto de la violación

<sup>3</sup> ARTÍCULO 13.- DIRECTORIOS LIBERALES TERRITORIALES. - Los directorios liberales locales o de comuna, municipales, departamentales y del Distrito Capital, serán democráticamente elegidos por el voto directo, a través de consulta interna o popular, de acuerdo con lo dispuesto en los reglamentos. Hacen parte del directorio departamental los diputados y los representantes a la Cámara del departamento y el senador de la República que haya obtenido la mayor votación en el respectivo departamento, elegidos por el Partido Liberal.

<sup>4</sup> URL de Acceso al documento electrónico: <https://twitter.com/PartidoLiberal/status/1519024910290542592?cxt=HHwWglCz7fLG1JQqAAAA>

<sup>5</sup> Lo anterior se registra en el siguiente enlace URL de acceso al documento electrónico: <https://twitter.com/partidoliberal/status/1519353885000978433?s=11&t=Cv6T4N-Myqqt8iT20OZtfa>

<sup>6</sup> Según se informa en la demanda el mismo 27 de abril de 2022

<sup>7</sup> Algunos de los pantallazos de la red social, son del 27, 29 y 30 de abril, 1º, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11 de mayo de 2022 y otros no reportan la fecha.

<sup>8</sup> La parte demandante manifestó que las entrevistas realizadas al representante Calle Aguas por la W Radio y la Revista Semana, se dieron el mismo 27 de abril de 2022, después de que el expresidente Gaviria manifestara apoyar a Federico Gutiérrez.



9. La parte actora consideró que el demandado incurrió en la causal de nulidad electoral consagrada en el numeral 8º del artículo 275 de la Ley 1437 del 2011, esto es, en la prohibición de doble militancia que se encuentra establecida en los artículos 107 constitucional, 2 de la Ley 1475 del 2011, en concordancia con el 29, numerales 1º y 2º de la misma norma.

10. Como desarrollo de su argumentación, presentó en extenso, el contenido de varias sentencias adoptadas por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en las que se ha desarrollado la doble militancia política en la modalidad de apoyo<sup>9</sup>.

11. Aterrizando dichos conceptos al caso concreto, el apoderado judicial de los demandantes, estimó que respecto del señor Andrés David Calle Aguas se configuran los elementos de la prohibición antes mencionada, en los siguientes términos:

*“a) Un sujeto activo, el cual debe abstenerse de realizar la conducta prohibida, en el presente caso el directivo del Partido Liberal en Córdoba (artículo 3 estatutos Partido Liberal) y Representante electo por el Partido Liberal ANDRÉS CALLE.*

*b) Elemento temporal, el de la campaña presidencial (2022-2026) donde el Representante CALLE como directivo del Partido Liberal en Córdoba y congresista electo del Partido Liberal desconoció que el 27 de abril de 2022 públicamente el Partido Liberal manifestó apoyo a los candidatos Fico Gutiérrez y Rodrigo Lara, lo cual él tenía la obligación legal de acatar.*

*c) Conducta prohibida, consistente en apoyar a un candidato distinto al que públicamente el Partido Liberal el 27 de abril de 2022 manifestó apoyo.*

*d) Manifestaciones y materialización de apoyo, el Representante CALLE materializado (sic) el respaldo en favor de los candidatos del Pacto Histórico a través de diversas manifestaciones públicas entre otras a través de sus redes sociales Twitter @AndresCalleA y su cuenta de Instagram (sic) andrescallea (sic), entrevistas a La W Radio y Revista Semana, declaró el acompañamiento en la aspiración política en favor de Gustavo Petro y Francia Márquez. Y públicamente sentenció el Representante CALLE ‘Nuestra decisión es indeclinable de acompañar a Gustavo Petro a la presidencia y a Francia Márquez a la vicepresidencia’. Todo lo anterior se aporta en documentos digitales (fotos, videos, audios).”*

12. Concluyó la parte actora que, con el material aportado, se puede colegir la conducta prohibida en que incurrió el demandado. Además, sostuvo que, las imágenes allegadas con la demanda, si bien fueron obtenidas de redes sociales, deben ser valoradas como medios de convicción de naturaleza documental de origen digital.

#### **1.4. Trámite procesal**

13. El 16 de junio de 2022, se admitió el medio de control de la referencia y se negó la medida cautelar. El 18 de agosto de 2022, se resolvió no reponer la negativa de suspender provisionalmente el acto demandado<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Citó los siguientes fallos: sentencia de 20 de mayo de 2021, Rad. 05001-23-33-000-2019-03141-01 (2019-03248-00) (2020-00002-00), M.P. Rocío Araújo Oñate y la sentencia del 31 de octubre de 2018 proceso 1100103-28-000-2018-00032-00, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

<sup>10</sup> El recurso de reposición interpuesto por la parte actora contra el auto del 16 de junio de 2022 que negó la suspensión provisional no se repuso al considerar que “...los argumentos aducidos en el recurso de reposición contra el auto del 16 de junio de 2022, por el cual se admitió la demanda y se negó la medida cautelar, no guardan relación con lo manifestado en la demanda, toda vez que los reproches van dirigidos a presentar una perspectiva diferente para determinar el elemento



14. En providencia del 18 de julio de 2022, se admitió la reforma de la demanda en relación con los hechos nuevos y las pruebas solicitadas. Se rechazó en cuanto a la formulación de un cargo nuevo por fuera del término de caducidad<sup>11</sup>.

15. Durante el traslado de la demanda, se presentaron las siguientes intervenciones:

16. **El demandado**, a través de apoderado, se opuso a las pretensiones al advertir que la causal de nulidad alegada, esto es numeral 8º del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, prevé como etapa para que se configure el vicio de validez “*el momento de la elección*”, expresión frente a la cual la Corte Constitucional en sentencia C-334 del 4 de junio de 2014, precisó que “...*la configuración de la doble militancia como causal de nulidad de los actos electorales solamente puede examinarse al momento en que se inscriben las candidaturas, no cuando se produce la jornada electoral y mucho menos con posterioridad al día de las elecciones*”.

17. Resaltó que es inadmisibles que se cuestione la validez del acto de elección del demandado con base en conductas o manifestaciones públicas efectuadas con posterioridad al 27 de abril de 2022, cuando el jefe del partido Liberal expresó su apoyo a la campaña presidencial de Federico Gutiérrez y Rodrigo Lara, en razón a que para ese entonces el certamen democrático para el Congreso no solo se había llevado a cabo, sino que además había sido declarada la elección por la autoridad competente.

18. Destacó que la propuesta de la parte demandante es bastante exótica, en cuanto “...*supone una especie de vicio retroactivo, capaz de contaminar desde el futuro un acto administrativo expedido en el pasado. Así es, dado que a partir de las manifestaciones públicas del congresista demandado hechas con posterioridad al 27 de abril de 2022, se pretende configurar una supuesta doble militancia para ser aplicada a hechos acaecidos el 13 y 27 de marzo de 2022*”.

19. Señaló que los actos electorales como el acusado, nacen desde que la Organización Electoral fija la fecha a partir de la cual se inician las inscripciones de los candidatos y culmina con la declaratoria formal del acto de elección; sin embargo, “...*para la causal de nulidad de doble militancia el espectro se cierra mucho más, pues según la Honorable Corte Constitucional no se puede tomar como referente el día de las elecciones, lo que refuerza aún más la tesis de que dicha causal de nulidad nunca podrá declararse con base en hechos concomitantes al día de las elecciones y mucho menos con hechos posteriores a esa jornada electoral*”.

20. Explicó que “...*para los actos de elección popular resulta imperioso que los candidatos que han sido escogidos mayoritariamente por el pueblo se inscriban sin*

---

*temporal en la doble militancia en la modalidad de apoyo, se impone confirmar la decisión de no decretar la suspensión provisional del acto acusado*”.

<sup>11</sup> El cargo nuevo se fundamentó en que la sentencia C-334 de 2014 que determina que el elemento temporal de la doble militancia inicia desde la inscripción ante la Registraduría Nacional del Estado Civil del candidato que aspira a ser elegido, no es aplicable en el caso del señor Calle Aguas, toda vez que no es un candidato, sino un congresista recién electo, por tanto, el factor temporal “...*opera desde el día siguiente a cuando el congresista demandado es elegido hasta que se elige presidente de la república (sic)*”. Mientras que en la demanda inicial la argumentación se centró en precisar que frente al factor temporal, el demandado desconoció que “...*el 27 de abril de 2022 públicamente el Partido Liberal manifestó apoyo a los candidatos Fico Gutiérrez y Rodrigo Lara, lo cual él tenía la obligación legal de acatar*”. En ese orden, como la reforma se presentó cuando ya había operado el fenómeno de la caducidad, se rechazó el cargo nuevo formulado.



*ninguna mácula, en particular sin transgredir la prohibición de doble militancia, pues de hacerlo, se exponen a la invalidez de su elección. Por razones de orden lógico y cronológico, la conducta política de los congresistas elegidos, luego de que han sido ungidos como tales, resulta completamente indiferente al medio de control de nulidad electoral, ya que esos comportamientos no pueden tomarse como fundamento de la expedición del acto administrativo que declaró su elección en el pasado, pues materialmente resulta imposible ubicarlos en un tiempo anterior al momento de su ocurrencia, que es lo que extrañamente plantean los demandantes”.*

21. Mencionó que los planteamientos jurídicos también se fundan en que el supuesto acto de rebeldía en que habría incurrido el señor Calle Aguas ocurrió el 27 de abril de 2022, cuando el jefe del partido Liberal Colombiano manifestó su apoyo a la candidatura presidencial de Federico Gutiérrez, hecho que carece de relación causal respecto a la elección del demandado, que se produjo durante la jornada electoral del 13 de marzo de 2022, con acto administrativo electoral expedido el 24 de ese mismo mes y año.

22. Destacó que si se aceptara que el supuesto apoyo del demandado a la candidatura presidencial del Pacto Histórico, “...se dio durante el periodo comprendido entre la fecha en que se abrieron las inscripciones para el Congreso de la República que empieza a sesionar el próximo 20 de julio de 2022, y el 13 de marzo de 2022, día de elecciones para conformar esa corporación pública, solamente bastaría decir que allí no habría ninguna conducta que reprochar y mucho menos una conducta constitutiva de doble militancia debido a que es del dominio público que el Partido Liberal Colombiano no postuló durante ese periodo candidato a la Presidencia de la República, y tampoco expresó su apoyo a una candidatura de otra colectividad política”.

23. Señaló que la manifestación del expresidente César Gaviria del 27 de abril de 2022, en relación con su apoyo a la candidatura presidencial de los señores Federico Gutiérrez y Rodrigo Lara, constituye una coalición y que, por tanto, la afirmación según la cual todos los miembros del Partido Liberal estaban obligados a acatar aquella, carece de fundamento, toda vez que no corresponde a una decisión asumida por esa organización, sino a una postura personal, pues al revisar los estatutos del partido se evidencia que no se trató de una directriz adoptada democráticamente por esa colectividad política, “...sino apenas una recomendación para que siguieran su posición al respecto. Prueba de ello es que un número importante de congresistas liberales decidió en forma libre, voluntaria y conforme a derecho, acompañar a otros aspirantes a la primera magistratura del país, entre otras razones porque el Partido Liberal no tenía candidato propio”.

24. **El Consejo Nacional Electoral**, en el término del traslado de la demanda, no hizo pronunciamiento.

25. El señor William Quintero Villarreal, en su condición de **coadyuvante**, solicitó que prosperen las pretensiones de la demanda, al considerar “... que en un caso como el de autos soportado sobre el inciso 2º artículo 29 ley 1475/11 limitarlo solo a aquel espacio temporal conllevaría o entraríamos en la inaplicabilidad y a la letra muerta de esta norma. La norma en cuestión solo aplica para los “candidatos a congreso” y “congresistas recién electos” en armonía con lo que sigue posterior a su elección como son las elecciones presidenciales, porque para los otros cargos de elección popular (concejales, ediles, diputados, alcaldes y gobernadores) la caducidad de la acción estaría por fuera de término, ya caducada”.



26. El 8 de noviembre de 2022, se determinó la viabilidad de dictar sentencia anticipada, razón por la cual se decretaron las pruebas documentales aportadas por los sujetos procesales entre otras, se fijó el litigio<sup>12</sup> y se ordenó el traslado para alegar de conclusión.

27. El 5 de diciembre de 2022, **la parte demandante** presentó escrito en el que insistió en la nulidad del acto demandado al considerar que si bien cuando se declaró la elección éste nació sin vicio alguno, con posterioridad a ello, esto es, a partir del 27 de abril de 2022 (aun en el término de caducidad), el señor Calle Aguas desconoció el régimen constitucional de la prohibición de doble militancia en la modalidad de apoyo desde tres dimensiones, como directivo del Partido Liberal, congresista y como representante electo.

28. Señaló que ni legal ni constitucionalmente se ha consagrado excepción alguna referente a esta prohibición, por lo que las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que esta se concretó (se refiere al factor temporal) en una campaña presidencial, no se debe exonerar a los congresistas que apoyen a candidatos distintos a los de sus colectividades.

29. A su juicio, el incumplimiento de cualquiera de las situaciones que concrete la prohibición de la doble militancia, es un tema superado y resuelto con nulidad de la elección, como reiteró esta Sección<sup>13</sup>, al señalar que *“El incumplimiento de cualquiera de las situaciones descritas, de acuerdo con las condiciones en las que se encuentre el infractor, podrán dar lugar a sanciones reglamentarias y administrativas – v.gr. la revocatoria de la inscripción del candidato incurso en la prohibición<sup>14</sup>–, e incluso a la declaratoria de nulidad de la elección del funcionario democráticamente designado – como lo solicita el demandante en esta oportunidad–, tras la expedición de la Ley 1437 de 2011, que puso punto final a las discusiones que sobre las consecuencias jurídicas de la doble militancia se presentaron con anterioridad a la vigencia del CPACA<sup>15</sup>”*.

30. Solicitó se desestime la defensa del demandado soportada en la sentencia C-334 de 2014, ya que esta providencia no aplica al caso, pues ella estudia dos temas<sup>16</sup> totalmente diferentes al de autos, cobrando especial interés para la correcta aplicación de la sentencia C-334 de 2014, *“...lo reafirmado por la sentencia T-263/22<sup>17</sup>, que resolvió el caso del Gobernador de la Guajira NEMESIO RAÚL ROYS, del quince (15) de julio de dos mil veintidós (2022), cuando señaló: “125.3. Sobre este punto, conviene precisar que, en contra de lo manifestado por el actor, el precedente fijado en la Sentencia C-334 de 2014 no resulta aplicable ni relevante para resolver el caso. En dicha providencia, la Corte resolvió una demanda presentada en contra de las expresiones «al*

<sup>12</sup> En los términos de los problemas jurídicos a resolver en esta providencia.

<sup>13</sup> MP: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO, en providencia del 28 de 2021, Radicación N°: 68001-23-33-000-2020-00015-01 (68001-23-33-000-2019-00920- 00), Actor: FREDY ADRIÁN GÓMEZ MEDINA Y OTRO, Demandado: LEONARDO MANCILLA ÁVILA, concejal de Bucaramanga, periodo 2020-2023

<sup>14</sup> Inciso final del artículo 2° de la Ley 1475 de 2011.

<sup>15</sup> Sobre este punto, puede consultarse: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2006-00018-00(3982-3951). M.P. Darío Quiñones Pinilla. Sentencia de 23 de febrero de 2007.

<sup>16</sup> Así las dos modalidades de doble militancia estudiadas fueron: (i) ítem 4.2.2. quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas y (ii) ítem 4.2.3. quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección. En estos dos casos el elemento temporal de la conducta de doble militancia lo marca la inscripción ante RNEC del candidato que aspira a ser elegidos.

<sup>17</sup> Resuelve: (...) Segundo. DEJAR EN FIRME la sentencia dictada por la Sección Quinta del Consejo de Estado el 1° de julio del 2021, que declaró la nulidad del acto que contiene la elección del señor Nemesio Raúl Roys Garzón como gobernador del departamento de Guajira para el periodo constitucional 2020-2023 y dispuso la cancelación de la credencial de gobernador. En consecuencia, DEJAR SIN EFECTOS la sentencia de reemplazo dictada el 14 de octubre de 2021 por esa sección, emitida en cumplimiento de las sentencias de tutela expedidas por las autoridades judiciales de instancia, que se revocan en el numeral primero de la parte resolutive de esta providencia



*momento de la elección» contenida en el artículo 275.8 del CPACA. En esa ocasión, el análisis se limitó únicamente a verificar si se ajustaba o no a la Constitución que la prohibición de doble militancia se configurara «al momento de la elección». Como se puede observar, el problema jurídico central de esa sentencia se limitó al análisis del elemento temporal para verificar la estructuración de la prohibición. Dicha providencia no abordó el análisis del elemento subjetivo, esto es, si la prohibición se reputa respecto de todas agrupaciones políticas para el desarrollo de la contienda electoral o si existe alguna modalidad exceptuada del cumplimiento de dicha interdicción. Por ende, dicha censura no prospera.”.*

31. El 6 de diciembre de 2022, **el coadyuvante** reiteró su intervención y agregó que la inscripción de las candidaturas presidenciales del Pacto Histórico y la Coalición Equipo por Colombia fue posterior a las elecciones del 13 de marzo de 2022, no obstante, de aquí en adelante también se debe fidelidad por parte del congresista recién electo al partido por el que se hizo elegir, por lo que sería un contrasentido no exigir obediencia y fidelidad política luego de que el congresista es elegido, siendo este quizá el momento más trascendental para un partido político en el contexto de la democracia, cuando más necesita de sus parlamentarios para la elección del primer cargo del país, como es la presidencia de la República.

32. El 18 de diciembre de 2022, el **CNE** señaló que no advierte la ilegalidad planteada por el accionante, dado que conforme a la jurisprudencia reiterada de la Sección Quinta del Consejo de Estado<sup>18</sup> cuando se pretenda la nulidad de la elección de un congresista, los motivos de inconformidad “...*deben basarse sobre actos que conlleven a la doble militancia en la modalidad de apoyo, siendo ubicables dentro del tiempo desde la inscripción del candidato a la Cámara de Representantes, es decir desde mediados del trece (13) de diciembre de 2021 al 13 de marzo de 2022, fecha en que se llevaron a cabo las elecciones.*”

33. El 1° de febrero de 2023, **el demandado** alegó de conclusión reiterando los argumentos de defensa de la contestación de la demanda. Refirió que no encuentra sustento en que se pretenda la nulidad de la elección basado en una interpretación errada de la sentencia T-263 de 2022, de la cual pretende derivar que allí se avaló la posibilidad de que la doble militancia, como causal de nulidad electoral, se puede configurar con las actuaciones futuras de las personas elegidas a las corporaciones públicas de elección popular, lo que desde luego no emerge de ninguna manera de ese pronunciamiento.

34. Reseñó que la intención de la parte actora “... *no es practicar examen de validez al acto administrativo por medio del cual se declaró la elección del Representante ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS, sino pretender la nulidad del mismo acto por la supuesta configuración de una doble militancia edificada a partir de hechos ocurridos después de que fue elegido el 13 de marzo, salta a la vista que el cometido de este medio de control no es revisar la validez del mencionado formulario E-26, sino juzgar la conducta personal del accionado desplegada mucho después de la formación y expedición del acto que proclamó su elección como congresista, lo que permite sostener que no se está solicitando a la jurisdicción que realice un juicio objetivo de validez sino un juicio subjetivo*

<sup>18</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. C. P.: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Radicación No. 50001-23-33-000-2016-00077-01



a la conducta del demandado, lo que claramente desborda el campo de acción del medio de control en el que nos hallamos.

35. El 9 de febrero de 2023, **la procuradora Séptima Delegada para el Consejo de Estado**, solicitó denegar las pretensiones de la demanda. Al respecto señaló “... que teniendo en cuenta que las manifestaciones realizadas por el demandado se circunscriben a situaciones posteriores a su declaratoria de elección, esta Delegada debe traer a colación lo dispuesto por la Sección Quinta del Consejo de Estado<sup>19</sup>, frente al elemento temporal de la doble militancia en la modalidad de apoyo, que establece que aunque este elemento no está expreso en la redacción de la norma, bajo una interpretación sistemática y con efecto útil de esta disposición, se impone colegir que la modalidad de apoyo de doble militancia solo puede ejercerse en época de campaña electoral, la cual comprende desde el momento en el que la persona inscribe su candidatura hasta el día de las elecciones. Esto es así, porque solo durante ese lapso se puede hablar de candidatos en el sentido estricto de la palabra, y por ende, solo en este espacio de tiempo se podría ejecutar la conducta que la norma reprocha; es decir, el apoyo a las candidaturas<sup>20</sup>.”

36. En consecuencia, estimó que en el caso concreto no se presentó el elemento temporal de la prohibición de doble militancia en la modalidad de apoyo, por lo que deben negarse las pretensiones de la demanda.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

37. La Sección Quinta del Consejo de Estado es competente para tramitar en única instancia el presente proceso, en virtud de lo establecido en el artículo 149, numeral 3<sup>21</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.

### 2.2 Problema jurídico

38. El litigio se circunscribirá a determinar si debe o no permanecer en el ordenamiento jurídico el formulario E26CAM del 24 de marzo de 2022, en cuanto declaró electo como representante a la Cámara por el Partido Liberal Colombiano al señor Andrés David Calle Aguas para el periodo constitucional 2022-2026, en los comicios realizados el 13 de marzo de 2022.

39. Para tal efecto, resulta necesario responder:

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 24 de noviembre de 2016, Exp. 52001-23-33-000-2015- 00841-01 CP. Alberto Yepes Barreiro

<sup>20</sup> En este mismo sentido consultar, entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 29 de septiembre de 2016, Exp. 730001-23-33-000-2015-00806-01 CP. Alberto Yepes Barreiro; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 6 de octubre de 2016, Exp50001-23-33-000-2016-00077-01 CP. Lucy Jeannette Bermudez.

<sup>21</sup> **ARTÍCULO 149. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA.** (Artículo modificado por el artículo 24 de la Ley 2080 de 2021) 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.



- Si los actos constitutivos de doble militancia en la modalidad de apoyo que tienen lugar con posterioridad a la declaratoria de las elecciones, pueden generar respecto de éstas la configuración de la causal de nulidad prevista en el artículo 275.8 de la Ley 1437 de 2011.
- De ser afirmativa la respuesta al anterior interrogante, si de las declaraciones que efectuó el señor Andrés David Calle Aguas el 27 de abril de 2022 durante la entrevistas rendidas ante los medios comunicación La W Radio y la Revista Semana y/o mediante las publicaciones efectuadas en los mensajes de datos que se relacionan en el numeral 4.9 del escrito introductorio, pueden considerarse manifestaciones de apoyo a la candidatura presidencial del señor Gustavo Petro Urrego, y de ser así, si a través de las mismas el demandado incurrió o no en doble militancia.

40. Para resolver los anteriores interrogantes, previamente se hará un acercamiento a la doble militancia para lo cual se estudiará; i) sus generalidades, ii) los elementos estructuradores de la modalidad de apoyo, iii) para solucionar el caso en concreto.

### **2.3 La doble militancia como causal de anulación de los actos de elección por voto popular**

#### **2.2.1 Generalidades de la doble militancia<sup>22</sup>**

41. En atención a la causal de nulidad invocada en esta oportunidad, relativa a la doble militancia, se realizarán algunas consideraciones generales sobre ésta, haciendo énfasis (I) en la modalidad de apoyo y (II) en el momento temporal en el que debe presentarse para predicar que constituye una circunstancia que da lugar a declarar la nulidad de una elección. Lo anterior, en atención a las particularidades del caso de autos.

42. Como lo ha precisado esta Sección<sup>23</sup>, para determinar cuándo una persona está inmersa o no en doble militancia es necesario recurrir al texto del artículo 107 Superior y al artículo 2º de la Ley 1475 de 2011, que se alegan vulnerados en esta oportunidad y que señalan:

*“Artículo 107 Constitucional: 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. (...)*

*Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones. (...)*”.

<sup>22</sup> Ver: 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.

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



43. Por su parte, el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011 contempla en lo pertinente, lo siguiente:

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

*/.../ 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.” (Destacado propio).*

44. De la transcripción de la norma Superior se desprende con claridad que está prohibido a los ciudadanos pertenecer de manera simultánea a dos o más partidos o movimientos políticos y, que les exige a los miembros de una corporación pública que decidan presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, renunciar a la curul al menos 12 meses antes del primer día de **inscripciones**.

45. Por su parte, la ley estatutaria citada, en su artículo 2º, no solo replica las modalidades de doble militancia previstas en la norma constitucional, sino que además incluye otros eventos en los cuales la prohibición se materializa, por ejemplo, impide a quienes hayan sido o aspiren a ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, apoyar candidatos distintos a **los inscritos** por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados.

46. Bajo tal marco, la Sección Quinta del Consejo de Estado<sup>24</sup>, haciendo un análisis armónico de las normas en cita, ha entendido que en la actualidad existen cinco modalidades en las que se puede materializar la prohibición de doble militancia, 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).*

<sup>24</sup> Sobre el tema pueden consultarse las siguientes providencias: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 20 de noviembre de 2015, Exp. 11001-03-28-000-2014-00091-00, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Dte: Humberto de Jesús Longas; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 12 de noviembre de 2015, Exp. 11001-03-28-000-2014-00088-00, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Dte: Humberto de Jesús Longas; Consejo de Estado, Sección Quinta sentencia del 28 de septiembre de 2015, Exp. 1001-03-28-000-2014-00057-00, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Dte: Yorgin Harvey Cely Ovalle y Otro; Consejo de Estado, Sección Quinta sentencia del 4 de agosto de 2016, Exp. 63001-23-33-000-2016-00008-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro. Dte: Wilson de Jesús Támara Zanabria; Consejo de Estado, Sección Quinta sentencia del 18 de agosto de 2016, Exp. 50001-23-33-000-2015-00653-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 8 de septiembre de 2016, Exp. 63001-23-3-000-2015-00361-01 (Acumulado) M.P. Alberto Yepes Barreiro. Dtes: Jhon Alexander Arenas y Jaime Alberto Muriel y Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 29 de septiembre de 2016, Exp. 730001-23-33-000-2015-00806-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro. Dtes: Carlos Enrique Ramírez Peña.



ii) Quienes participen en consultas: “Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral.” (Inciso 5º del artículo 107 de la Constitución Política).

iii) Miembros de una corporación pública: “Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer 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” (Inc. 3º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011)<sup>25</sup>.

47. Conforme con lo anterior, se ha definido que estas modalidades apuntan a la consecución del propósito común, de “crear un régimen severo de bancadas en el que esté proscrito el transfuguismo político”<sup>26</sup>, pues su finalidad es, precisamente, dar preponderancia a los partidos y movimientos políticos sobre los intereses personales de los candidatos. Es de anotar que se ha entendido que la figura de doble militancia incluye a todas las agrupaciones políticas sin importar que tengan o no personería jurídica<sup>27</sup>. Sin embargo, no se puede perder de vista que esta afirmación no es absoluta, dado que el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011 contempla en su parágrafo una excepción en esta materia, que es aplicable a cualquiera de los eventos en los que ésta pueda presentarse<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta sentencia del 24 de noviembre de 2016, Exp. 52001-23-33-000-2015-00841-01 M.P. Alberto Yepes Barreiro. Dte: Neil Mauricio Bravo Revelo

<sup>26</sup> Esto es así debido a que la Corte Constitucional Sentencia C-490 de 2011 definió la prohibición de 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.”

<sup>27</sup> Así lo precisó la Corte Constitucional al analizar la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria que corresponde a la actual Ley 1475 de 2011, en la sentencia C-490 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, asunto respecto del cual indicó: “De acuerdo a lo regulado por el inciso tercero y cuarto del artículo 108 C.P., tanto las agrupaciones políticas con personería jurídica o sin ella, están habilitadas para presentar candidatos a elecciones, las segundas supeditadas al apoyo ciudadano a través de firmas. En ese orden de ideas, si tanto una como otra clase de agrupaciones pueden presentar candidatos y, a su vez, uno de los ámbitos de justificación constitucional de la doble militancia es la preservación del principio democrático representativo, mediante la disciplina respecto de un programa político y un direccionamiento ideológico, carecería de todo sentido que la restricción solo se aplicara a una de las citadas clases de agrupación política. (...) Por último, como lo pone de presente uno de los intervinientes, predicar la prohibición de doble militancia a las agrupaciones políticas sin personería jurídica, no configura una afectación desproporcionada del derecho político a pertenecer a partidos, movimientos y agrupaciones políticas. Ello en tanto la medida cumple una finalidad constitucionalmente legítima, como es la representatividad de dichas agrupaciones; es adecuada para cumplir con esa finalidad y no impide que los ciudadanos accedan al ejercicio del poder político mediante tales grupos políticos, sino que solo limita esa participación a que guarda identidad con una plataforma ideológica particular.”

<sup>28</sup> Parágrafo del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011 “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.” (Negrilla propia).



48. Asimismo, esta Sección ha destacado que una de las formas que garantizan constitucionalmente la salvaguarda y protección de la libertad del elector, es la prohibición de doble militancia, que surge de la confianza depositada por el elector en un determinado y específico plan de *acción política*. Circunstancia que no puede verse estropeada y arruinada, por la decisión personalista y egoísta del candidato o elegido de no honrar el acuerdo tácito – tanto programático como ideológico -con su elector<sup>29</sup>.

49. En ese orden de ideas, se ha subrayado que la doble militancia en nuestro ordenamiento jurídico es tridimensional, es decir, no solo irradia la disciplina partidista, sino que también protege al elector y al sistema democrático en materias de decisión de las bancadas por ejemplo<sup>30</sup>.

### 2.3.2 Los elementos estructuradores de la modalidad de apoyo en la doble militancia

50. Ahora bien, en atención a que en el caso de autos se invoca la configuración de la doble militancia en la modalidad de apoyo, se estima pertinente reiterar los elementos que la configuran, que han sido destacados en varias oportunidades por la Sección<sup>31</sup>:

*“i) **Un sujeto activo**, según el cual deben abstenerse de realizar la conducta prohibitiva, de un lado, los que detenten algún tipo de cargo directivo, de gobierno, administración o control dentro de la organización política, y de otro, **los que hayan sido o aspiren a ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular.***

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

*Ahora bien, no se puede perder de vista que la Sección Quinta del Consejo de Estado ha señalado que esta modalidad de doble militancia incluso se materializa en los casos en los que la colectividad política, por alguna circunstancia<sup>32</sup>, no tiene candidato político para el respectivo cargo uninominal, pero de manera libre, voluntaria expresa y pública decide brindar su apoyo a determinado candidato inscrito por otro grupo político, pues ha entendido que esos eventos el conglomerado político opta por secundar a cierto candidato, pese a no tener uno propio.*

*Así las cosas, no cabe duda que lo que esta modalidad de doble militancia proscribire es la ayuda, asistencia, respaldo o acompañamiento de cualquier forma o en cualquier medida a un candidato distinto al avalado o apoyado por la respectiva organización política.*

*iii) **Un elemento temporal**, aunque no está expreso en la redacción de la norma, una interpretación sistemática y con efecto útil de esta disposición impone colegir que la modalidad de apoyo de doble militancia solo puede ejercerse en época de campaña electoral, **la cual comprende desde el momento en el que la persona***

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 1º de julio de 2021, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-28-000-2020-00018-00.

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> Al respecto consultar entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 4 de agosto de 2016, radicación N° 63001-23-33-000-2016-00008-01 M.P. Alberto Yepes Barreiro. Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 27 de octubre de 2016, radicación N° 68001-23-33-000-2016-00043-01 M.P. Rocío Araújo Oñate.

<sup>32</sup> V.gr. por renuncia del candidato que inscribió; porque simplemente se abstuvo de inscribir alguna candidatura; por la revocatoria de la inscripción de su candidato, entre otros.



***inscribe su candidatura hasta el día de las elecciones. Esto es así, porque solo durante ese lapso se puede hablar de candidatos en el sentido estricto de la palabra, y por ende, solo en este espacio de tiempo se podría ejecutar la conducta que la norma reprocha, es decir, el apoyo a las candidaturas<sup>33</sup>.*** (Negrilla fuera de texto).

51. En cuanto el elemento de la conducta prohibitiva, la jurisprudencia de la Sección ha precisado aspectos tales como<sup>34</sup>: (I) la estructuración del apoyo exige necesariamente la ejecución de actos positivos y concretos en favor del candidato perteneciente a otro partido político. (II) Las acciones de acompañamiento político no requieren ser 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.

52. En consideración a la relevancia de los principios que se pretenden garantizar con la prohibición de doble militancia y las consecuencias adversas para el sistema democrático cuando se incurre en ella, a través del numeral 8° del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, se creó una causal específica de anulación de los actos de elección popular en los siguientes términos:

***“ARTÍCULO 275. CAUSALES DE ANULACIÓN ELECTORAL. Los actos de elección o de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el artículo 137 de este Código y, además, cuando:(...) 8. Tratándose de la elección por voto popular, el candidato incurra en doble militancia política al momento de la elección”.***

53. Como puede apreciarse, la norma transcrita en su versión original indicaba que la doble militancia como situación constitutiva de causal de nulidad de las elecciones populares debía presentarse al **momento de la elección**, es decir, en el instante en el que se manifiesta la voluntad mayoritaria, limitación que motivó la presentación de una demanda de inconstitucionalidad, que destacó que la referida conducta suele presentarse con antelación, es más, que el ordenamiento superior (la Constitución y la Ley estatutaria 1475 de 2011) la prohíbe con anterioridad como una garantía de la contienda democrática.

54. La anterior demanda fue objeto de estudio por la Corte Constitucional en la sentencia C-334 de 2014, que planteó como problema jurídico el siguiente:

***“Corresponde establecer si la expresión: “al momento de la elección”, contenida en el numeral 8 del artículo 275 y en el literal a) del numeral 1 del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, al regular las causales de anulación electoral y el contenido del auto admisorio de la demanda y las formas de practicar su notificación y, al hacerlo, fijar***

<sup>33</sup> En este mismo sentido consultar, entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 29 de septiembre de 2016, Exp. 730001-23-33-000-2015-00806-01 M.P. Alberto Yepes Barreiro. Dte: Carlos Enrique Ramírez Peña; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 6 de octubre de 2016, Exp. 50001-23-33-000-2016-00077-01 M.P. Lucy Jeannette Bermúdez. Dte Yenny Moreno Henao.

<sup>34</sup> Ver por ejemplo: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 3 de diciembre de 2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2020-00016-00 y 11001-03-28-000-2020-00017-00.



**como hito temporal para verificar si el candidato incurre o no en doble militancia dicho momento, ¿desconoce las reglas constitucionales sobre doble militancia previstas en el artículo 107 de la Constitución, de manera concordante con lo dispuesto sobre inscripción de candidatos y competencias dadas al Consejo Nacional Electoral en los artículos 108 y 256 ibídem, y las reglas legales estatutarias sobre prohibición de la doble militancia establecidas en el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011?**(destacado fuera de texto).

55. El análisis correspondiente se centró en establecer cómo debía entenderse el elemento temporal de la causal de nulidad, lo que permitió declarar inexecutable la referida expresión, en tanto *“es evidente que el candidato no puede incurrir en doble militancia en el momento de la elección, sino antes, ni incurre en doble militancia al momento de la elección, sino dentro del proceso electoral en el que dicha elección tiene lugar”*<sup>35</sup> (destacado propio), para lo cual especial énfasis se hizo en aquellos eventos en que el candidato se inscribió por un partido diferente de aquel en cuya consulta interna participó, o lo hizo por un partido diferente de aquel por el cual fue elegido miembro de una corporación pública, sin haber renunciado con una antelación de 12 meses.

56. Añádase a lo expuesto por la Corte Constitucional en el referido fallo, que tratándose de la legalidad de las elecciones de carácter popular y la prohibición de doble militancia, la inscripción de las candidaturas como acto previo de la designación, constituye un momento relevante, en tanto marca el inicio de la campaña electoral, formaliza la aspiración de un ciudadano a un cargo de elección popular por determinada agrupación política, con la que se tiene un deber de fidelidad, que al incumplirse afecta aspectos esenciales del sistema democrático como la disciplina partidista y la protección al elector, de allí que se estime que la elección precedida de tal infracción, por ejemplo, de una manifestación de apoyo a candidatos ajenos a la colectividad a la que se pertenece, en desmedro de los copartidarios y/o la directriz de la agrupación de origen, debe excluirse del ordenamiento jurídico.

57. En este punto cobran especial importancia los artículos 93 del Código Electoral, 28 y 29 de la Ley 1475 de 2011, que en concordancia con los artículos 108 y 262 de la Constitución Política prescriben como solemnidad de la inscripción la suscripción del formulario correspondiente (E-6), en el que se indica la filiación política del aspirante y los partidos y movimientos que integran la coalición (cuando se recurre a esta alternativa), con el propósito que la ciudadanía durante la campaña electoral tenga conocimiento inequívoco de tal información y la valore como un aspecto relevante en el ejercicio del derecho al voto, en especial, cuando sólo a partir de dicha actuación se predica la existencia formal de una candidatura, y por consiguiente, el surgimiento de obligaciones especiales por parte de los aspirantes a los cargos de elección popular, verbigracia, no incurrir en doble militancia durante el debate electoral, esto es, actuar ante el electorado de manera coherente y fiel con la agrupación o agrupaciones políticas que respaldaron la aspiración<sup>36</sup>.

### 2.3.3 Caso en concreto

<sup>35</sup> Corte Constitucional, sentencia C-334 del 4 de junio de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>36</sup> Sobre el particular puede apreciarse: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 1º de julio de 2021, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-28-000-2020-00018-00.



58. Teniendo en cuenta las anteriores nociones, la Sala resolverá los problemas jurídicos planteados en aras de determinar la legalidad del acto de elección del señor Andrés David Calle Aguas.

**2.3.3.1 Si los actos constitutivos de doble militancia en la modalidad de apoyo que tienen lugar con posterioridad a la declaratoria de las elecciones, pueden generar respecto de éstas la configuración de la causal de nulidad prevista en el artículo 275.8 de la Ley 1437 de 2011**

59. La pretensión anulatoria se sustenta en la configuración de la prohibición de doble militancia en la **modalidad de apoyo** por parte del demandado, militante y directivo del Partido Liberal Colombiano, debido a las manifestaciones de respaldo a la candidatura del señor Gustavo Petro a la Presidencia de la República y Francia Márquez como Vicepresidenta, inscritos por la coalición “*Pacto Histórico*”, integrado por los partidos Unión Patriótica “UP”, Partido Comunista Colombiano “PCC”, Movimiento Alternativo Indígena y Social “MAIS” y Polo Democrático Alternativo “PDA”. Conducta que se afirma tuvo lugar el 27 de abril de 2022.

60. Se argumentó que las manifestaciones de apoyo se concretaron el 27 de abril de 2022, las cuales afectan la legalidad del acto que declaró al demandado representante a la Cámara por el departamento de Córdoba periodo 2022-2026, en virtud de la jornada democrática del 13 de marzo de 2022 en la que resultó electo el demandado.

61. De los elementos de juicio aportados a instancia del proceso, se observa que según el formulario E-6CAM la inscripción de la aspiración electoral del señor Andrés David Calle Aguas a la Cámara de Representantes para el periodo 2022-2026, se realizó el 13 de diciembre de 2021, es decir, conforme con las previsiones del artículo 30 de la Ley 1475 de 2011<sup>37</sup>, que consagra que el periodo de inscripción de candidaturas es de un mes, que inicia 4 meses antes de la fecha de las elecciones, esto es, que se materializó entre el 13 de noviembre de 2021 y el 13 de diciembre del mismo año, teniendo en cuenta que la votación se llevó el 13 de marzo de 2022.

62. Se resaltan las anteriores circunstancias, porque con fundamento en los artículos 2º de la Ley 1475 de 2011 y 275.8 de la Ley 1437 de 2011, el elemento temporal de la doble militancia en la modalidad de apoyo **como causal de nulidad**, debe advertirse desde que el demandado inscribió su candidatura hasta el día de las elecciones, “*(e)sto es así, porque solo durante ese lapso se puede hablar de candidatos en el sentido estricto de la palabra, y por ende, solo en este espacio de tiempo*”

<sup>37</sup> “ARTÍCULO 30. PERIODOS DE INSCRIPCIÓN. El periodo de inscripción de candidatos y listas a cargos y corporaciones de elección popular durará un (1) mes y se iniciará cuatro (4) meses antes de la fecha de la correspondiente votación. En los casos en que los candidatos a la Presidencia de la República sean seleccionados mediante consulta que coincida con las elecciones de Congreso, la inscripción de la correspondiente fórmula podrá realizarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la declaratoria de resultados de la consulta.

En los casos de nueva elección o de elección complementaria para el resto del periodo de cargos y corporaciones de elección popular, el periodo de inscripción durará quince (15) días calendario contados a partir del día siguiente de la convocatoria a nuevas elecciones.

La inscripción de candidatos para la nueva elección se realizará dentro de los diez (10) días calendario contados a partir del día siguiente a la declaratoria de resultados por la correspondiente autoridad escrutadora.

PARÁGRAFO. En los casos de nueva elección o de elección complementaria, la respectiva votación se hará cuarenta (40) días calendario después de la fecha de cierre de la inscripción de candidatos. Si la fecha de esta votación no correspondiere a día domingo, la misma se realizará el domingo inmediatamente siguiente.”



*se podría ejecutar la conducta que la norma reprocha, es decir, el apoyo a las candidaturas*<sup>38, 39</sup>

63. Desde esta perspectiva, si pretende la nulidad de la elección del demandado como congresista para el periodo 2022-2026, los reproches pertinentes sobre actos constitutivos de doble militancia en la modalidad de apoyo, deben ubicarse temporalmente desde que inscribió su aspiración electoral, esto es, desde que adquirió la calidad de candidato a la Cámara de Representante hasta que se celebren las elecciones, lo que en el caso concreto habría tenido lugar en el lapso comprendido entre el 13 de diciembre de 2021 al 13 marzo de 2022.

64. Lo anterior es así, de una parte, porque según el inciso 2° del artículo 2° de la Ley 1475 de 2011, la prohibición de apoyar candidatos pertenecientes a otras colectividades políticas distintas a la de origen, tratándose del medio de control de nulidad electoral, está dirigida entre otros, a quienes aspiren a ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, pretensión que como se expuso en el capítulo que antecede, formalmente sólo surge con la inscripción de la candidatura.

65. Y de otra parte, porque **los vicios que afectan la legalidad de los actos de elección por voto popular, deben tener relación causal con la designación controvertida**, razón por la cual en tratándose del desconocimiento de la prohibición de doble militancia en la modalidad de apoyo, dicha conducta debe acreditarse durante la campaña electoral (que inicia con la inscripción de la candidatura) que inmediatamente antecede y posibilita la elección enjuiciada, como se desprende de la causal de nulidad prevista en el numeral 8° del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011 y el pronunciamiento que alrededor del mismo efectuó la Corte Constitucional en la sentencia C-334 de 2014.

66. Las anteriores precisiones obedecen a que la parte demandante y su coadyuvante para sustentar la configuración de la referida causal de nulidad, hacen alusión a hechos que tuvieron el 27 de abril de 2022, claramente posteriores a la finalización de la campaña electoral para elección al Congreso de la República periodo 2022-2026, que inició en noviembre de 2021 y finalizó el 13 de marzo del año en curso<sup>40</sup>, circunstancia que revela que de manera impertinente se pretende reprochar la legalidad del acto acusado por hechos que no tienen relación directa con el elección controvertida en esta oportunidad y las decisiones preparatorias y/o de trámite que hicieron posible su nacimiento.

67. Se afirma que los reproches realizados por los demandantes a la legalidad de la elección acusada resultan impertinentes, desde la perspectiva de la nulidad electoral por la prohibición de la doble militancia en la modalidad de apoyo, porque para el momento en que tuvieron lugar los hechos denunciados, ya había finalizado la campaña, e incluso, había pasado el día de la elección al Congreso

<sup>38</sup> En este mismo sentido consultar, entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 29 de septiembre de 2016, Exp. 730001-23-33-000-2015-00806-01 M.P. Alberto Yepes Barreiro. Dte: Carlos Enrique Ramírez Peña; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 6 de octubre de 2016, Exp. 50001-23-33-000-2016-00077-01 M.P. Lucy Jeannette Bermudez. Dte Yenny Moreno Henao.

<sup>39</sup> Al respecto consultar entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 4 de agosto de 2016, radicación N° 63001-23- 33-000- 2016-00008- 01 M.P. Alberto Yepes Barreiro. Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 27 de octubre de 2016, radicación N° 68001-23-33-000-2016-00043-01 M.P. Rocío Araújo Oñate.

<sup>40</sup> Esto conforme al calendario electoral



de la República 2022-2026, de manera tal que para el instante en que el señor Calle Aguas realizó las manifestaciones de respaldo a candidatos ajenos al Partido Liberal Colombiano o a quienes este presuntamente adhirió, no era aspirante a la Cámara de Representantes, pues el proceso democrático ya había culminado, es decir, no existe reproche que recaiga en la formación, la voluntad popular o en la expedición del acto que lo declaró electo en el mes de marzo de 2022; por el contrario es un reclamo que recae en asuntos que dejaron de ser relevantes para el juez electoral y que puedan ser tramitados al interior del partido a la luz de sus estatutos.

68. La anterior afirmación se refuerza, en tanto el vicio que se reprocha de un acto de elección debe ser conexo con éste, dicho de otro modo, éstos deben tener relación **directa** con las circunstancias que permitieron predicar la validez de la designación, lo que no ocurre, por ejemplo, cuando se pretende relacionar una conducta constitutiva de doble militancia atribuible al elegido, que se presentó durante una campaña electoral **posterior e independiente** de la que hizo posible la elección controvertida.

69. Precisamente, la anterior fue la relación que construyó la parte demandante al considerar (I) que el demandado no solamente es militante de la colectividad política que avaló su campaña, sino que ostenta la calidad de directivo de ésta; (ii) el Partido Liberal Colombiano no inscribió candidato propio para la elección de presidente de la República, razón por la que el 27 de abril de 2022, el jefe único de dicha organización, hizo oficial el apoyo a la candidatura del señor Federico Gutiérrez; (III) el señor Calle Aguas, con posterioridad a ello, anunció en diversos medios de comunicación, que se adhería a la aspiración del candidato por la coalición “Pacto Histórico”, incurriendo en una conducta prohibida, con lo cual, terminó cuestionando la validez de una decisión a partir de hechos ajenos a la campaña electoral que dio lugar a aquélla.

70. Ahora bien, en este punto también resulta necesario insistir, que no todo acto constitutivo de doble militancia imputable a los elegidos da lugar a la declaratoria de ilegalidad de su elección, sino solo aquellos que tienen relación directa con la designación democrática enjuiciada, esto es, a partir de los cuales se puede predicar que fue producto del desconocimiento del ordenamiento jurídico, lo que permite distinguir por ejemplo: (I) que se propicien actos de apoyo con posterioridad a la contienda política, puede constituir una falta disciplinaria sancionable por cada colectividad, pero no una circunstancia que afecte la validez de la elección que tuvo lugar con anterioridad; o (II) que por el hecho que un ciudadano haya incurrido luego de elegido en doble militancia en la modalidad de apoyo, no significa que las sucesivas elecciones se encuentran viciadas, porque **no** tienen relación directa con los hechos constitutivos de la señalada infracción.

71. En síntesis, no toda conducta que pudiera ser disciplinable por parte de la organización política, constituye necesariamente una causal de nulidad electoral, por cuanto no siempre coinciden.

72. Frente a las consideraciones que anteceden, el demandante y su coadyuvante argumentaron que el factor temporal de la doble militancia como causal de nulidad podía extenderse hasta después de la elección objeto de



reproche, e incluso, que la legalidad de ésta podía verse afectada si el elegido en ejercicio de su investidura incurría en la señalada prohibición, porque supuestamente así lo ha indicado la Sección Quinta del Consejo de Estado<sup>41</sup> y la Corte Constitucional, haciendo especial énfasis en el fallo T-263 de 2022.

73. De la revisión de las providencias invocadas, particularmente de la sentencia de tutela antes señalada, se advierte que en manera alguna se formuló la tesis que pretende hacer valer el accionante. Por el contrario, se evidencia que se reiteraron los elementos de la doble militancia en los términos expuestos en el presente fallo.

74. Es más, se observa que la Corte Constitucional en la T-263 de 2022 analizó una acción de tutela contra una providencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado, que declaró la nulidad de la elección del gobernador de La Guajira, al acreditarse que **durante la campaña electoral** apoyó candidatos pertenecientes a agrupaciones políticas distintas a la de origen, de manera tal que no fue objeto de estudio las consecuencias que puede o no tener para la legalidad de un acto electoral, que el elegido con posterioridad a la jornada democrática incurra en la señalada prohibición. En suma, la sentencia que se cita versa sobre hechos totalmente distintos a los que fueron objeto de estudio en el proceso de la referencia.

75. Con todo y aun en gracia de entender que este acto resulta relevante para la nulidad electoral, lo cual se reitera no lo es, en el expediente<sup>42</sup> obra certificación del señor Rodrigo Llanos Isaza, en su condición de Veedor Nacional del Partido Liberal Colombiano en la que señaló que no hubo directriz de ninguna índole sino una recomendación del candidato a seguir para la Presidencia de la República, como se muestra a continuación:



Bogotá D.C. Junio 24 de 2022

Señor Representante a la Cámara  
**ANDRÉS CALLE AGUAS**  
Ciudad

Apreciado Representante:

Me pide Ud. Que, en mi calidad de Veedor Nacional del Partido Liberal Colombiano le aclare cuál podía ser el papel de los quienes tuvieran credencial, es decir: Senadores, Representantes a la Cámara, Diputados, Concejales y Ediles, frente a las candidaturas presidenciales en la primera y segunda vuelta electoral.

El día 26 de abril de 2022, el Director Nacional del Partido Liberal, Expresidente César Gaviria Trujillo, citó a una bancada parlamentaria (Senado y Cámara), en el hotel Sheraton de Bogotá a las 9 am.

El electo Senador Juan Pablo Gallo pidió que el Veedor Nacional expresara cual era la validez de dicha reunión y me permití responderle, así:

*"Como esta reunión no es para escoger candidato Liberal a la Presidencia de la República sino para ver a quién de los candidatos en contienda apoya el Partido Liberal, no se necesita una convención del Partido. Tampoco es del caso someterla a votación por bancada porque no está contemplada en los estatutos de la colectividad. En consecuencia, lo que aquí se decida no es vinculante".*

Acto seguido el Expresidente Gaviria señaló que lo que él haría sería una recomendación y que no se obligaría a nadie a devolverse si ya estaban en una candidatura diferente a la que ese día se adoptó.

Así las cosas, La Veeduría no ejerció presión contra ningún Parlamentario que hubiera decidido apoyar al candidato Gustavo Petro y menos, mucho menos, lo hizo el Director Nacional del Liberalismo. Cada uno adoptó la decisión que quiso y, para la segunda vuelta, la decisión del Partido fue exactamente la misma.

En ningún caso se señaló a alguien de indisciplina partidista y menos de doble militancia por no seguir a los candidatos objeto de la recomendación partidista que hizo el Señor ex presidente Gaviria.

Espero haber dejado así aclaradas sus dudas.

Reciba un cordial saludo.

  
**RODRIGO LLANOS ISAZA**  
Veedor Nacional  
Partido Liberal Colombiano

<sup>41</sup> MP: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO, en providencia del 28 de 2021, Radicación N°: 68001-23-33-000-2020-00015-01 (68001-23-33-000-2019-00920- 00), Actor: FREDY ADRIÁN GÓMEZ MEDINA Y OTRO, Demandado: LEONARDO MANCILLA ÁVILA, concejal de Bucaramanga, periodo 2020-2023

<sup>42</sup> Memorial(.pdf) NroActua 41



76. Esta prueba fue adosada por la parte demandada y decretada en la oportunidad procesal correspondiente, sin que de ella se predique alguna tacha, razón por la que, al tener toda la virtualidad de ser considerada como elemento de convicción, se tiene que de la misma se deriva la inexistencia de la conducta prohibida, en tanto el Partido Liberal Colombiano bajo las reglas estatutarias, señaló que lo que se hizo fue una recomendación de secundar una campaña política a la presidencia de la República, la cual no era vinculante y, “no se obligaba a nadie a devolverse si ya estaban en una candidatura diferente a la que ese día se adoptó”<sup>43</sup>.

77. Por manera que, al no acreditarse dos elementos constitutivos de la doble militancia como lo son el factor temporal y la conducta prohibitiva, se impone negar las pretensiones de la demanda.

## 2.4 Conclusión

78. Conforme con lo anterior, no se evidencia la violación de las disposiciones normativas constitucionales y legales invocadas en la demanda y por ello se mantendrá incólume el acto electoral del señor Andrés Calle Aguas como representante a la Cámara por el departamento de Córdoba.

## 2.5 Otras consideraciones

79. Se reconocerá personería para actuar al abogado Héctor Alfonso Carvajal Londoño, identificado con la cédula de ciudadanía No. 19.338.748 y la T.P: 30.144 del C.S.J., para actuar en representación del demandado conforme el artículo 74 del CGP, según el poder respectivo.

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

### FALLA:

**PRIMERO: NEGAR** la nulidad del acto de elección del señor Andrés David Calle Aguas como representante a la Cámara por el departamento de Córdoba, periodo 2022-2026, contenido en el formulario E-26 CAM del 24 de marzo de 2022.

**SEGUNDO: RECONOCER** al abogado Héctor Alfonso Carvajal Londoño, identificado con la cédula de ciudadanía No. 19.338.748 y la T.P. 30.144 del C.S.J., para actuar en representación del demandado conforme la parte motiva de este proveído.

**TERCERO: ADVERTIR** a los sujetos procesales que contra lo resuelto no procede recurso alguno.

<sup>43</sup> En la contestación de la demanda se señaló que conforme el artículo 28.4 de los estatutos del Partido Liberal corresponde al Congreso Nacional de esa colectividad autorizar la política de coaliciones y alianzas. A su turno, señaló que el artículo 97 determinó que las alianzas, coaliciones y acuerdos deberán ser aprobadas por las correspondientes instancias o autoridades partidistas y en ningún caso podrán ser pactadas por grupos o individuos.



Radicado: 11001-03-28-000-2022-00118-00  
Demandantes: Moisés Nader Restrepo y otros  
Demandado: Andrés David Calle Aguas como representante a la Cámara  
por el departamento de Córdoba, periodo 2022-2026

## 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>.