



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejera ponente: Ana María Charry Gaitán

Bogotá, D.C., nueve (9) de diciembre de dos mil veinticuatro (2024)

Número único: 11001030600020240061500

Radicación interna: 2536

Referencia: participación de representantes a la Cámara, inscritos y electos en nombre de un grupo significativo de ciudadanos, en las elecciones al Congreso de la República para el periodo 2026-2030, por una colectividad distinta. Doble militancia.

El gobierno Nacional, por intermedio del señor ministro del Interior, solicitó a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado emitir un concepto, en ejercicio de la función establecida en el artículo 112, numeral 1°, de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), sobre «la posibilidad de aspirar a las elecciones al Congreso de la República para el periodo 2026-2030 de Representantes a la Cámara, actualmente electos por un grupo significativo de personas, por una colectividad distinta a la que actualmente representan sin incurrir en doble militancia y sin renunciar a la condición actual de parlamentario».

I. ANTECEDENTES

Con el fin de precisar el marco jurídico de la consulta, el señor ministro del Interior, puso en consideración de la Sala lo siguiente:

i) El 29 de junio de 2021, los ciudadanos Rodolfo José Hernández Oliveros, Óscar Jahir Hernández Rúgeles y Luisa Fernanda Olejua Pico, inscribieron un grupo significativo de ciudadanos, denominado «Liga de Gobernantes Anticorrupción», ante el señor registrador delegado en lo electoral, en la ciudad de Bogotá, con el fin de participar en las elecciones a la presidencia de la República, a realizarse el 29 de mayo de 2022.

El señor ministro indica que, después de la segunda vuelta presidencial, llevada a cabo el 19 de junio de 2022, dicho grupo se constituyó como el partido político «Liga de Gobernantes Anticorrupción».

ii) Por otro lado, el 12 de agosto de 2021, los ciudadanos Óscar Jahir Hernández Rúgeles, Ceidy María Chávez Mebarak y Víctor Alfonso Domínguez Urrego, inscribieron otro grupo significativo de ciudadanos, llamado también «Liga de Gobernantes Anticorrupción», ante la autoridad electoral del departamento de Santander, con el fin de participar en las elecciones al Congreso de la República del 13 de marzo de 2022. Según se indica en el escrito de la consulta, este grupo significativo de ciudadanos no realizó ninguna participación política adicional.

Los señores Erika Tatiana Sánchez Pinto y Juan Manuel Cortés fueron inscritos por el mencionado grupo significativo de ciudadanos y electos como representantes a la Cámara para el periodo legislativo 2022-2026, curul que ocupan actualmente. Se aclara que no pertenecen al partido político «Liga de Gobernantes Anticorrupción».

Por lo tanto, con fundamento en el contexto ilustrado, realizó la siguiente:

II. PREGUNTA

1. *[¿] Los Representantes a la Cámara electos para el periodo legislativo 2022-2026, por el grupo significativo de ciudadanos «Liga de Gobernantes Anticorrupción», ¿pueden inscribirse a las elecciones para el Congreso de La República, para el periodo 2026-2030, por una colectividad distinta a la que actualmente representan, sin tener que renunciar un año antes de la fecha de la inscripción y no incurrir en doble militancia?*

Una vez establecido el marco de la consulta elevada por el señor ministro del Interior, la Sala procederá a efectuar el análisis correspondiente, para dar respuesta al interrogante planteado.

III. CONSIDERACIONES

1. Planteamiento del problema jurídico

De la pregunta formulada por el señor ministro del Interior se desprende el siguiente problema jurídico:

¿Un representante a la Cámara electo para el periodo legislativo 2022-2026 por un grupo significativo de ciudadanos y en ejercicio del cargo, puede inscribirse a las elecciones para la misma corporación, para el periodo 2026-2030, por una colectividad distinta a la que actualmente representa, sin tener que renunciar un año antes de la fecha de inscripción y sin incurrir en doble militancia?

Para dar respuesta a la consulta, de acuerdo con el problema formulado, la Sala estudiará, a continuación, los siguientes temas:

- i.) Marco normativo, jurisprudencial y doctrinal de la prohibición de doble militancia para los representantes a la Cámara;
- ii.) La prohibición de doble militancia y la excepción a la misma frente a los grupos significativos de ciudadanos, según el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011;
- iii.) El grupo significativo de ciudadanos «Liga de Gobernantes Anticorrupción», creado con el fin de participar en las elecciones al Congreso de la República del 13 de marzo de 2022 y las conclusiones relevantes para el asunto objeto de consulta.

2. Desarrollo argumentativo

2.1 Marco normativo, jurisprudencial y doctrinal de la prohibición de doble militancia para los representantes a la Cámara

2.1.1 La institución de la doble militancia se encuentra regulada por el artículo 107 de la Constitución Política, modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2009, donde se hace una referencia puntual a los miembros de corporaciones públicas, como se constata a continuación:

Artículo 107. 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. [...]

La Sala de Consulta y Servicio Civil se ha pronunciado en diferentes oportunidades sobre la doble militancia¹, donde ha reiterado que se trata de una limitación, de

¹ Concepto 2064 del 27 de julio de 2011, expediente 11001-03-06-000-2011-00040-00, en el cual, por solicitud del Ministerio del Interior y de Justicia, la Sala se pronunció sobre los efectos de la ley en el tiempo, la aplicación a procesos electorales en curso, equidad de género y doble militancia; Concepto 2231 del 10 de septiembre de 2015, expediente 11001-03-06-000-2014-00246-00, en el

raigambre constitucional, al derecho político de los ciudadanos a formar parte libremente de partidos, movimientos y agrupaciones políticas. 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 del elegido de abandonar la agrupación política mediante la cual accedió a la corporación pública o cargo de elección popular.

Sobre el particular, la Corte Constitucional, a través de la sentencia C-303 de 2010, al decidir la demanda de inconstitucionalidad del párrafo transitorio 1º del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2009, que modificó el artículo 107 de la Carta, puso de presente que la señalada regla tenía por finalidad propender por el fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos, lo cual impacta positivamente en la vigencia del principio de la soberanía popular, al aseverar lo siguiente:

[L]a modificación introducida por la reforma política de 2009 **fortalece el sistema de partidos** y, por ende, **la representación democrática** en al menos cuatro planos diferenciados: (i) el mantenimiento de la prohibición de la doble militancia, instaurada en la reforma política de 2009; (ii) el establecimiento de un régimen sancionatorio estricto, pues va hasta la pérdida de la personería jurídica, para los partidos y movimientos políticos que avalen candidatos, elegidos o no elegidos, que resulten condenados por delitos relacionados con el vínculo a grupos armados ilegales o al narcotráfico; (iii) la promoción de los mecanismos democráticos internos de partidos y movimientos políticos, dirigidos a la adopción de decisiones y la definición de candidatos a cargos de elección popular; y (iv) **la constitucionalización de una regla estricta para el cambio de partido con miras a la siguiente elección, que obliga a que los miembros de las corporaciones públicas que opten por esa posibilidad, a renunciar a la curul que ostentan al menos un año antes del primer día de inscripciones de las candidaturas para el periodo siguiente.** [Resalta la Sala].

En el mismo sentido, esta Sala, en armonía con la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado², ha precisado que:

[...] El concepto de la doble militancia ha sido objeto de una regulación constitucional expansiva que apunta, como bien se sabe, al fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos y a la necesidad de que la política se conduzca con transparencia, sin engaño ni manipulación para los electores, y a partir de un

cual el ministro del Interior consultó sobre las consecuencias que tiene para un miembro de una corporación pública de elección popular la expulsión del partido político que lo avaló para aspirar al cargo.

² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2064, del 27 de julio de 2011, expediente número 11001-03-06-000-2011-00040-00(2064).

compromiso ético y doctrinario de los militantes con sus organizaciones, con sus afiliados y con sus electores.

La tajante prohibición que de la doble militancia se estableció en la Constitución desde el año 2003, busca erradicar dicha conducta en todas sus manifestaciones, pues se percibe en esta práctica una desviación patológica del sistema democrático representativo que atenta contra los principios democrático, representativo, participativo y de responsabilidad de los elegidos frente a la sociedad y a sus electores. [...]

2.1.2. La Ley Estatutaria 1475 de 2011, «Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones», que desarrolla la institución de la doble militancia, así:

Artículo 2°. Prohibición de doble militancia.

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

Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados. **Los candidatos que resulten electos, siempre que fueron 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.³
[Resalta la Sala]

Teniendo como referente la norma transcrita, la Sección Quinta de esta Corporación ha estructurado una línea jurisprudencial en materia de contenido, alcance y modalidades por las que se puede configurar la prohibición de la doble militancia⁴, para distinguir cinco hipótesis relacionadas con los sujetos a quienes va dirigida, entre ellas la siguiente:

[...]

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)

2.1.3 De acuerdo con lo anterior, la prohibición de la doble militancia política surgió con la finalidad de fortalecer el papel democrático de las agrupaciones políticas y eliminar o minimizar las consecuencias de aquellas malas prácticas que han incidido negativamente en la legitimidad de las instituciones y en el ejercicio transparente y leal de los derechos políticos. Por tal razón, quienes siendo miembros de corporaciones públicas de elección popular decidan presentarse a la siguiente elección, por un partido o movimiento político diferente al que representan, deberán renunciar a su curul doce meses antes de las inscripciones, como mínimo.

Lo anterior, salvo que el partido o movimiento político al que representan se haya disuelto por decisión de sus miembros o haya perdido la personería jurídica por causas distintas a las sanciones que contempla la ley, situaciones en las cuales quienes se inscriban por otro partido o movimiento político no estarían incursos en doble militancia, según lo dispuesto por el parágrafo del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011⁵.

³ Artículo declarado condicionalmente exequible «en el entendido que la administración de datos personales sobre filiación partidista que realizan los partidos y movimientos políticos debe sujetarse a los principios del derecho fundamental al hábeas data», Sentencia C-490 de 2011.

⁴ Sobre la prohibición de la doble militancia, se pueden consultar las siguientes providencias de la Sección Quinta del Consejo de Estado: Sentencia del 31 de enero de 2019, expediente 110001-03-28-000-2018-00008-00; Sentencia del 29 de septiembre del 2016, expediente 730001-23-33-000-2015-00806-01; Sentencia del 20 de noviembre de 2015, expediente 11001-03-28-000-2014-00091-00, y Sentencia del 28 de septiembre de 2015, expediente 11001-03-28-000-2014-00057-00.

⁵ Esta conclusión se desprende también de lo expuesto por la Sala en el Concepto 2231, del 10 de septiembre de 2015, expediente 11001-03-06-000-2014-00246-00, en el cual se respondió una

2.2. La prohibición de doble militancia y la excepción a la misma frente a los grupos significativos de ciudadanos, según el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011

2.2.1 De conformidad con lo establecido por el artículo 40 de la Constitución Política de 1991, frente al derecho a elegir y a ser elegido, se debe tener en cuenta la pluralidad de manifestaciones políticas, entre las cuales se encuentran los grupos significativos de ciudadanos.

En ese orden, la Ley Estatutaria 130 de 1994⁶, si bien no definió el concepto y alcances de los grupos significativos de ciudadanos, en el artículo 9º precisó que «las asociaciones de todo orden, que por decisión de su Asamblea General resuelvan constituirse en movimientos u organismos sociales, y los de ciudadanos equivalentes al menos al veinte por ciento del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer, también podrán postular candidatos».

Por su parte, la Corte Constitucional, en sentencia C-089 de 1994, al revisar la constitucionalidad del, entonces, proyecto de la referida Ley 130, definió el concepto y propósito de los grupos significativos de ciudadanos, así:

El grupo significativo de ciudadanos, en cambio, es una manifestación política coyuntural que recoge una voluntad popular cualitativamente importante. El término significativo sólo puede ser sopesado en términos sociológicos y teniendo en cuenta la importancia de la manifestación política del grupo dentro de unas circunstancias específicas.

[...] La idea de incluir los grupos sociales significativos refleja esta intención de proteger el derecho a la participación política, incluso en aquellos niveles en los cuales su manifestación carece de una clara organización que le asegure su institucionalidad y permanencia. [Negrillas fuera del texto].

Al respecto, la Sala de lo Electoral del Consejo de Estado ha definido que:

consulta del Ministerio del Interior, sobre las consecuencias que tiene para un miembro de una corporación pública de elección popular la expulsión del partido político que lo avaló para aspirar al cargo; y en el Concepto 2384, del 9 de octubre de 2018, expediente 11001-03-06-000-2018-00105-00, en el cual, a petición del Ministerio del interior, se absolvió una consulta relacionada con la posibilidad de que un representante a la Cámara, elegido para el período 2018-2022, renuncie a su curul para participar como candidato en las próximas elecciones para autoridades territoriales (período 2020-2024) que se realizarían en octubre de 2019 y la oportunidad en que tendría que presentar la renuncia para no quedar inhabilitado.

⁶ «Por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones»

[L]a diferencia que existe entre partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos se encuentra en los **finés fundantes de los mismos**, en cuanto son completamente diferentes entre sí⁷. En el caso de los partidos políticos estos buscan acceder al poder, a los cargos de elección popular e influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación, mientras que los movimientos políticos buscan influir en la formación de la voluntad política o participar en las elecciones; por su parte **los grupos significativos de ciudadanos recogen una manifestación política coyuntural**.⁸[Desataca la Sala]

De modo que, los grupos significativos de ciudadanos se entienden como manifestaciones políticas coyunturales que carecen tanto de vocación de permanencia como de un nivel de organización tal, que les permita asegurar algún nivel de institucionalidad. De todas formas, estos grupos recogen una voluntad popular cualitativamente importante, cuya finalidad puede ser la de obtener resultados concretos sociales y/o económicos o simplemente participar en un proceso electoral determinado⁹. En este sentido, es dable afirmar que la principal diferencia entre los grupos significativos de ciudadanos y las organizaciones políticas con estructuras definidas, como lo son los partidos y los movimientos políticos, es su vocación estructural de permanencia¹⁰.

2.2.2 En segundo lugar, definido lo que se entiende por grupo significativo de ciudadanos y expuestas algunas de sus características, la Sala se pronunciará sobre los destinatarios de la prohibición de la doble militancia, con el fin de establecer si estas agrupaciones también están sometidas a la misma.

Al respecto, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-490 de 2011, mediante la cual se analizó la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria que corresponde a la actual Ley 1475 de 2011, señaló lo siguiente:

[L]a Corte advierte que los destinatarios de la prohibición de la doble militancia son los ciudadanos que pertenezcan a (i) los partidos, movimientos políticos **o grupos significativos de ciudadanos que han adquirido personería jurídica, en los términos y condiciones previstos en el inciso primero del artículo 108 C.P.**, esto es, que hayan obtenido una votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara o Senado, exceptuándose el régimen particular previsto en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas o políticas, caso en el que bastará acreditar

⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 29 de septiembre de 2016, expediente 05001-23-33-000-2015-02495-01.

⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 13 de junio de 2024, expediente 47001-23-33-000-2023-00288-02.

⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 15 de julio de 2021, expediente 11001-03-28-000-2019-00098-00.

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 29 de agosto de 2024, expediente 66001-23-33-000-2024-00012-02.

representación parlamentaria; y (ii) las mismas agrupaciones políticas, sin personería jurídica.

[...]

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.

22.2. En segundo lugar, debe considerarse que la interpretación de las normas constitucionales debe llevarse a cabo de modo que se logre su *efecto útil*, lo que significa que tengan que privilegiarse aquellos entendimientos que permitan la eficacia de los principios y valores superiores.

En esta sentencia se ha señalado insistentemente que el cambio cualitativo en materia del régimen constitucional de las agrupaciones políticas, consiste en aumentar la intensidad de la regulación estatal, en aras de lograr la fortaleza institucional y representativa de las mismas. **Llevada esta premisa al caso analizado, la Corte encuentra que aceptar la tesis restrictiva, según la cual la prohibición de doble militancia solo se predica de los ciudadanos adscritos a partidos y movimientos con personería jurídica, tendría graves consecuencias para la preservación de la disciplina y coherencia ideológica de esas agrupaciones, previstas por la Constitución.** En efecto, esta comprensión del Texto Superior llevaría a la posibilidad de defraudar el principio democrático representativo, bajo el simple expediente de no tener personería jurídica. **En otras palabras, la comprensión en comento configuraría un estímulo perverso para quienes quisiesen vulnerar la prohibición de doble militancia, consistente en permitirles desligarse de la disciplina y coherencias mencionadas, por el hecho de pertenecer a determinada categoría de agrupación política que, se insiste, está constitucionalmente habilitada para presentar candidatos y, en consecuencia, está sometida al principio democrático representativo.**

22.3. 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. [Resalta la Sala].

En este orden de ideas, y en concordancia con lo sostenido por la Corte Constitucional, la doble militancia se predica de los candidatos o representantes de todas las agrupaciones políticas, sin importar que tengan o no personería jurídica. Debe entenderse entonces extensiva a aquellos que pretenden presentarse en la siguiente elección por una agrupación diferente a la que representan actualmente en la corporación pública¹¹.

2.2.3 Ahora bien, según lo establece el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011, en su inciso segundo:

[...] 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.** [...]

Entonces, este aparte de la norma establece una restricción para el cambio de partido o movimiento político, aplicable también a quienes ostenten una curul en representación de un grupo significativo de ciudadanos¹², los cuales hacen parte también de los destinatarios de la prohibición de la doble militancia, y que, para no incurrir en ella, deben renunciar a la misma, tal como lo explica la norma transcrita.

2.2.4 A continuación, y bajo el entendido que los representantes de grupos significativos de ciudadanos, que se encuentran vigentes, deben renunciar 12 meses antes del primer día de inscripciones, si deciden presentarse a la siguiente elección por una agrupación diferente, se analizará la excepción contenida en el parágrafo del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011, que prevé:

[...] **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.[...]

En virtud de lo expuesto en la Sentencia C-490 de 2011, esta excepción se hace extensiva a los grupos significativos de ciudadanos, como quiera que, al estar sujetos a las restricciones propias del principio democrático representativo, también

¹¹ Concepto 2522, del 19 de junio de 2024, expediente 11001030600020240012500, en el cual, a petición del Ministerio del Interior, se estudiaron las reglas especiales de los candidatos y representantes por las Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz-CITREP.

¹² Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 11 de febrero de 2016. C.P., expediente número 05001233300020150237901.

han de compartir los presupuestos en los que se aplica la excepción prevista en el parágrafo del artículo 2º. de la Ley 1475 de 2011.

Así lo ha sostenido en distintos pronunciamientos la Sección Quinta del Consejo de Estado, por ejemplo, en sentencia del 11 de octubre de 2018 afirmó lo siguiente:

[...] En cuanto a la posibilidad de estar incurso en doble militancia cuando se trate de formar parte de grupos significativos de ciudadanos, manifestó que la Sección Quinta de esta Corporación ha reiterado que no hay lugar a decretar la nulidad del acto de elección en estos casos dado el carácter coyuntural que implica su conformación, **razón por la que hay lugar a aplicar la excepción consagrada en el parágrafo del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011.**

[...]

En punto de lo anterior, es necesario poner de presente que así como los candidatos electos por un grupo significativo de ciudadanos pueden ser sujetos activos de la prohibición de doble militancia, **de igual manera lo son frente a la excepción**, lo que significa que la figura de doble militancia cubre a todas las agrupaciones políticas sin importar que ostenten o no personería jurídica, tal como lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia C-490 de 2011.¹³[...] [Destaca la Sala]

En reciente fallo del 5 de septiembre de 2024, reiteró que:

[...] Es de anotar que se ha entendido que la figura de doble militancia incluye a todas las agrupaciones políticas. 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 materia de doble militancia que es aplicable a cualquiera de ellas.**¹⁴ [...] [Subraya la Sala]

En consecuencia, si un grupo significativo de ciudadanos se hubiera disuelto por decisión de sus miembros o hubiera perdido la personería jurídica por causas distintas a las sanciones previstas en la Ley 1475 de 2011, quienes ostenten una curul en una corporación pública de elección popular en representación de aquel podrán inscribirse por una agrupación distinta, sin incurrir en doble militancia.

2.2.5 Por último, de cara al caso expuesto en la consulta elevada, dado que el grupo significativo de ciudadanos «Liga de Goberantes Anticorrupción» nunca tuvo personería jurídica, es necesario hacer referencia a una de las dos situaciones en las que tendría aplicación la excepción, relacionada con la disolución del grupo

¹³ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 11 de octubre de 2018, expediente número 110010328000201800021-00 (Acumulado).

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 5 de septiembre de 2024, expediente número 41001-23-33-000-2023-00420-01 (principal).

significativo de ciudadanos «por decisión de sus miembros». En este escenario, resulta indispensable establecer que, la norma no precisa que la decisión deba formalizarse a través de algún tipo de documento y tampoco establece requisitos de carácter legal para que surta efectos jurídicos.

En ese sentido, y teniendo en cuenta la naturaleza de este tipo de agrupación política -manifestación coyuntural, sin vocación de permanencia-, precisar de algún tipo de formalidad para entender que el grupo se disolvió sería desconocer las características que le son propias.

Por otro lado, tomar como fecha límite de la disolución del grupo el final del periodo para el cual fue electo quien ostenta una curul en su representación, haría inoperante la excepción referida y esto atentaría contra el derecho consagrado en el artículo 40 Superior. Esto, si se tiene en cuenta que ningún representante, en ejercicio de su curul, por un grupo significativo de ciudadanos podría alegar la disolución de su colectividad, para participar en las siguientes elecciones por otra agrupación política, pues al día siguiente de la fecha en que culmina su periodo empieza el de quienes participaron en el proceso electoral -que inicia por la inscripción-, el cual le estaría vedado, al menos sin incurrir en la prohibición señalada.

La jurisprudencia de la Sección Quinta de la corporación se ha ocupado de analizar este aspecto puntual en algunos de sus fallos, como pasa a explicarse:

En Sentencia del 11 de octubre de 2018 se señaló que:

[...] Sobre el particular, es importante advertir que los demandantes no aportaron prueba alguna que acredite la existencia actual del grupo significativo de ciudadanos Por un Huila Mejor, con el fin de demostrar la alegada doble militancia. Empero, lo que sí obra en el expediente es una certificación expedida por los delegados departamentales del registrador Nacional del Estado Civil del Huila, en la que se indica que **para las elecciones legislativas para el periodo 2018-2022 el grupo significativo de ciudadanos Por un Huila Mejor no inscribió candidatos a la Cámara de Representantes por el departamento del Huila, documento este que constituye un indicio de la no vocación de permanencia de la referida agrupación política, por manera que la señora Flora Perdomo Andrade se encuentra cobijada por la excepción prevista en materia de doble militancia contenida en el parágrafo del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011.**[...]

Con base en tal pronunciamiento, se concluye que la excepción consagrada en el parágrafo del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011 es aplicable al caso que se analiza,¹⁵sobre la base de considerar que el grupo significativo de ciudadanos Por un Huila

¹⁵ Sobre la aplicación del parágrafo 2° de la Ley 1475 de 2011 a los grupos significativos de ciudadanos, también pueden consultarse las siguientes providencias: Consejo de Estado - Sección Quinta, auto del 11 de febrero de 2016. C.P. Rocío Araújo Oñate. Rad. 05001-23-33-000-2015-

Mejor, que respaldó la candidatura de la señora Perdomo Andrade como representante a la Cámara para el periodo 2014-2018 por el departamento del Huila **tuvo una existencia limitada, es decir, coyuntural, bajo el entendido de que no se demostró por la parte actora, con ningún medio de prueba, que persista actualmente.**

En esos términos, la señora Flora Perdomo Andrade no está inmersa en la prohibición legal consagrada en el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011, si se tiene en cuenta que se encontraba en una **imposibilidad jurídica de renunciar dentro de los doce meses anteriores al primer día de las inscripciones de la siguiente elección, a un grupo significativo de ciudadanos inexistente**, de tal suerte que esa específica circunstancia abrió paso a que la demandada tuviera la posibilidad de optar por pertenecer a otra agrupación política con el fin de participar en las elecciones legislativas para el periodo 2018-2022, por una agrupación política con personería jurídica, tal como ocurrió en el caso objeto de debate¹⁶. [...] [Subraya la Sala]

En fallo del 5 de septiembre de 2024, sostuvo al respecto lo siguiente:

[...] Además, la parte actora no allegó pruebas para demostrar la existencia actual del mencionado grupo significativo de ciudadanos o que hubiera obtenido personería jurídica para continuar en la contienda electoral, esto último, **si bien no es una obligación para mantener la vigencia política, sí es una muestra clara de la intención de permanecer o consolidarse como colectividad política.**¹⁷[...] [Énfasis de la Sala]

En suma, la Sala Electoral ha encontrado, como indicios de la disolución de un grupo significativo de ciudadanos no haber participado en nuevos comicios electorales u obtenido personería jurídica. Lo que no quiere decir que sean los únicos casos en que se pueda tener como probada tal circunstancia.

2.3 El grupo significativo de ciudadanos «Liga de Gobernantes Anticorrupción», creado con el fin de participar en las elecciones al Congreso de la República del 13 de marzo de 2022 y las conclusiones relevantes para el asunto objeto de consulta

2.3.1 Un grupo significativo de ciudadanos denominado «Liga de Gobernantes Anticorrupción», fue registrado ante la autoridad electoral del departamento de Santander, con el fin de participar en las elecciones al Congreso de la República del 13 de marzo de 2022, como se desprende del Acta 05 del 12 de agosto de 2021, de

02379-01 y sentencia del 29 de septiembre de 2016, C.P. Rocío Araújo Oñate. Rad. 05001-23-33-000-2015-02495-02.

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 11 de octubre de 2018, expediente número 110010328000201800021-00 (Acumulado).

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 5 de septiembre de 2024, expediente número 41001-23-33-000-2023-00420-01 (principal).

la Registraduría Nacional del Estado Civil¹⁸, que se allegó como parte de los antecedentes en el presente expediente.

Captura de pantalla No. 1



REGISTRADURÍA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

ACTA No. 5 DE 12/08/2021

LUIS ALBERTO CHAVEZ SUAREZ y MARIA IDALID MARIN RUIZ, autoridad electoral competente y los integrantes del comité denominado LIGA DE GOBERNANTES ANTICORRUPCIÓN registran en el departamento de SANTANDER la lista de candidatos a la CÁMARA TERRITORIAL con la modalidad de voto no preferente, para participar en las elecciones de Congreso de la República que se realizarán el trace (13) de Marzo de 2022.

INTEGRANTES DEL COMITÉ INSCRIPTOR:

Orden	Nombres y apellidos	C.C. No.
1	OSCAR JAHIR HERNANDEZ RUGELES	13542794
2	CEIDY MARIA CHAVEZ MEBARAK	1128054260
3	VICTOR ALFONSO DOMINGUEZ URREGO	1098646467

CANDIDATOS QUE SE POSTULAN:

Nombres y apellidos	C.C.No.	Género	Edad
ERIKA TATIANA SANCHEZ PINTO	1098627201	F	35
JUAN MANUEL CORTES DUENAS	1033180161	M	34
ADRIANA MARCELA DUARTE PENALOSA	1098773020	F	26
ADRIANA LEZETH VARGAS URIBE	33844388	F	41
RAMON DARIO AMAYA CHANACA	91392187	M	41
SILVIA MILENA COLMEZARES CASTRO	37860460	F	46
JAIRO ENRIQUE GRIMALDOS LIARINO	91353711	M	37

De acuerdo con el Formulario E26 CAM, del 22 de marzo de 2022, expedido por el CNE, fueron electos como representantes a la Cámara, por esta colectividad, los ciudadanos Erika Tatiana Sánchez Pinto y Juan Manuel Cortés, para el periodo 2022-2026.

2.3.2 Ahora bien, pese a que, para el 29 de junio de 2021, según Acta de Inscripción 04 de la Registraduría Nacional del Estado Civil¹⁹, ya se había inscrito, en la ciudad de Bogotá, un grupo significativo de ciudadanos con el mismo nombre, lo cierto es que se trata de dos grupos significativos de ciudadanos diferentes, pues este último se constituyó para participar en las elecciones a la presidencia de la República a realizarse el 29 de mayo de 2022.

Lo anterior, tomando en cuenta que, de acuerdo con la definición que ha dado la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa de grupo significativo de ciudadanos, se podría afirmar que lo que diferencia a uno de otro es el momento y el objetivo perseguido. Además, que de los grupos significativos de ciudadanos no se predica algún tipo de organización de carácter institucional.

¹⁸ Expediente digital, SAMAI, archivo 4, folio 3.

¹⁹ Expediente digital, SAMAI, archivo 4, folio 1.

Captura de pantalla 2

REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL	FORMATO	ACTA DEL COMITÉ INSCRIPTOR DE LOS GRUPOS SIGNIFICATIVOS DE CIUDADANOS O MOVIMIENTOS SOCIALES ELECCIONES PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	VERSIÓN
---	---------	--	---------

Aprobado 20/10/2018

ACTA No. 04 DE 29/06/2021

RADICADO DE INSCRIPCIÓN: No. 04

En la ciudad de Bogotá, D.C. se reunieron los ciudadanos, miembros del Comité Inscriptor y el doctor NICOLÁS FARFÁN NAMÉN, Registrador Delegado en lo Electoral, con el fin de registrar el Comité Inscriptor de la candidatura por el Grupo Significativo de Ciudadanos o Movimiento Social denominado LIGA DE GOBERNANTES ANTICORRUPCIÓN, para participar en las elecciones de Presidencia de la República a realizarse el veinte nueve (29) de mayo de 2022:

COMITÉ INSCRIPTOR

Orden	Nombres y apellidos	No. Documento de Identidad
1	RODOLFO JOSE HERNANDEZ OLIVEROS	91.518.196
2	OSCAR JAHIR HERNANDEZ RUGELES	13.542.794
3	LUISA FERNANDA OLEJUA PICO	1.098.733.380

CANDIDATO QUE POSTULAMOS

Nombres y apellidos	No. Documento de Identidad
RODOLFO HERNANDEZ SUAREZ	5.561.779

2.3.3 Cabe resaltar que, según consta en el expediente de la consulta, de forma posterior a la segunda vuelta presidencial, llevada a cabo el 19 de junio de 2022, este grupo se convirtió en el partido político «Liga de Gobernantes Anticorrupción», el cual obtuvo la personería jurídica a través de Resolución 3750 del 4 de agosto de 2022, expedida por el Consejo Nacional Electoral²⁰. A dicho partido político no se encuentran adscritos los representantes a la Cámara Erika Tatiana Sánchez Pinto y Juan Manuel Cortés²¹, pues se reitera que fueron elegidos por el grupo significativo de ciudadanos con el mismo nombre del ahora partido político, pero creado para participar en las elecciones al Congreso de la República de marzo de 2022, al cual hace referencia el concepto que se emite.

2.3.4 El grupo significativo de ciudadanos «Liga de Gobernantes Anticorrupción», no aparece entre aquellas agrupaciones políticas con personería jurídica vigente, de acuerdo con la certificación que expide la Dirección de Vigilancia e Inspección

²⁰ De acuerdo con la información que reposa en la página web del Consejo Nacional Electoral, en el siguiente enlace: <https://www.cne.gov.co/notificaciones-2022/resoluciones?start=60>.

²¹ De acuerdo con la información que reposa en la página web del Congreso de la República, en el siguiente enlace: https://www.camara.gov.co/representantes?location=p155_2.

Electoral del Consejo Nacional Electoral²² y tampoco entre aquellas sin personería jurídica vigente²³.

Sumado a lo anterior, la mencionada agrupación política no ha participado en elecciones posteriores a las del 13 de marzo de 2022, como consta en comunicación firmada por el director de Gestión Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil²⁴, fechada a 19 de abril de 2024, cuyo aparte se transcribe:

[...] Una vez consultados los archivos y bases de datos que reposan en esta dirección, no se evidenció que ningún Grupo Significativos [sic] de Ciudadanos denominado “Liga de Gobernantes Anticorrupción” haya inscrito candidatos, con motivo de las Elecciones Territoriales del pasado 29 de octubre de 2023. [...]

Así mismo, consultada la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil, se tiene que no participó en las elecciones a la presidencia de la República en 2022, a la cual concurrieron las siguientes agrupaciones: Liga de Gobernantes Anticorrupción (grupo significativo de ciudadanos conformado en Bogotá para participar en las elecciones a la presidencia), Colombia Piensa Grande, Partido Oxígeno Verde, Partido Movimiento de Salvación Nacional, Coalición Equipo por Colombia, Coalición Pacto Histórico, Coalición Centro Esperanza, Colombia Justa Libres.²⁵

2.3.5 Por lo expuesto, respecto del grupo significativo de ciudadanos «Liga de Gobernantes Anticorrupción», creado con el fin de participar en las elecciones al Congreso de la República del 13 de marzo de 2022, se puede afirmar que, se trató de una manifestación política coyuntural, sin vocación de permanencia, cuyo fin era participar en un proceso electoral determinado, y que en la actualidad se encuentra disuelto.

2.3.6 Así entonces, tal como se indicó con anterioridad, teniendo en cuenta que los grupos significativos de ciudadanos son manifestaciones políticas coyunturales, sin vocación de permanencia, por lo cual su vigencia depende del comportamiento de sus actuaciones, conforme a lo establecido en las normas constitucionales y legales,

²² De acuerdo con la información que reposa en la página web del Consejo Nacional Electoral, en el siguiente enlace: <https://www.cne.gov.co/index.php/partidos-movimientos-politicos-y-grupos-significativos/778>.

²³ De acuerdo con la información que reposa en la página web del Consejo Nacional Electoral, en el siguiente enlace: <https://www.cne.gov.co/partidos-politicos-sin-personeria-juridica-vigente>.

²⁴ Expediente digital, SAMAI, archivo 4, folios 5 y 6, (RNEC-S-2024-0039023).

²⁵ De acuerdo con la información que reposa en la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el siguiente enlace: https://estadisticaselectorales.registraduria.gov.co/unit?str_opc=Elecciones%20Presidenciales%20Primera%20Vuelta&idFilter=1&filter=PRESIDENCIALES&t=NACIONALES&y1=2022&i1=30&y2=false&i2=0

la jurisprudencia y la doctrina²⁶, la Sala concluye que los actuales representantes a la Cámara, inscritos y electos por dicho grupo significativo de ciudadanos, pueden inscribirse para las elecciones al Congreso de la República, para el periodo 2026-2030, por una colectividad distinta a la que actualmente representan, sin tener que renunciar un año antes de la fecha de la inscripción, ni incurrir en doble militancia, en virtud de la excepción prevista en el párrafo del artículo 2º. de la Ley 1475 de 2011²⁷, pues el grupo significativo de ciudadanos se disolvió; ya que no participó en otras elecciones ni adquirió personería jurídica alguna.

En mérito de lo expuesto, la Sala

IV. RESPONDE:

1. *[¿] Los Representantes a la Cámara electos para el periodo legislativo 2022-2026, por el grupo significativo de ciudadanos Liga de Gobernantes Anticorrupción, ¿pueden inscribirse a las elecciones para el Congreso de La República, para el periodo 2026-2030, por una colectividad distinta a la que actualmente representan, sin tener que renunciar un año antes de la fecha de la inscripción y no incurrir en doble militancia?*

Sí. Los representantes a la Cámara electos para el periodo legislativo 2022-2026, por el grupo significativo de ciudadanos «Liga de Gobernantes Anticorrupción», de Santander, creado con el fin de participar en las elecciones al Congreso de la República del 13 de marzo de 2022, en Santander, pueden inscribirse para participar en las elecciones al Congreso de la República, para el periodo 2026-2030, por una colectividad distinta a la que actualmente representan, sin tener que renunciar un año antes de la fecha de inscripción, ni incurrir en doble militancia, en virtud de la excepción prevista en el párrafo del artículo 2º. de la Ley 1475 de 2011.

Lo anterior, teniendo en cuenta que, si bien la prohibición de doble militancia se predica de los candidatos o representantes de todas las agrupaciones políticas, sin importar que tengan o no personería jurídica, en el caso presente, a los representantes elegidos a la Cámara por el grupo significativo de ciudadanos «Liga de Gobernantes Anticorrupción», que pretendan presentarse en la siguiente

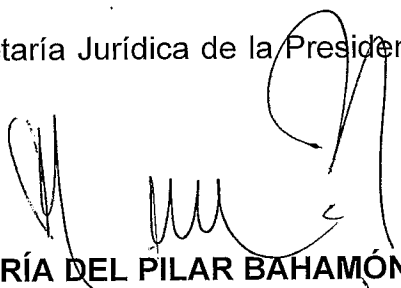
²⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 29 de septiembre de 2016, expediente 05001-23-33-000-2015-02495-01; Sentencia del 13 de junio de 2024, expediente 47001-23-33-000-2023-00288-02; Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 1994.

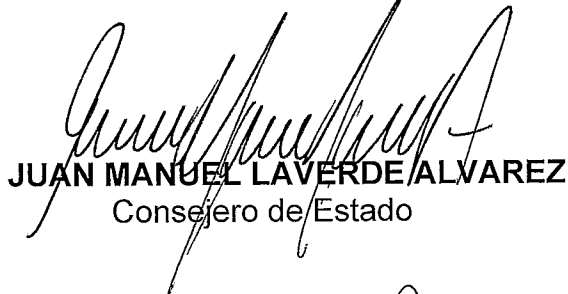
²⁷ Esta conclusión es acorde con lo que la Sala argumentó en el Concepto 2522, del 19 de junio de 2024, expediente 11001030600020240012500, en el cual, a petición del Ministerio del Interior, estudió las reglas especiales de los candidatos y representantes por las Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz-CITREP.

elección por una agrupación política diferente a la que representan actualmente, no les es aplicable dicha restricción, en la medida en que el grupo por el cual fueron elegidos no tuvo vocación de permanencia y, por tanto, en la actualidad se encuentra disuelto.

Remítase al ministro del Interior y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.


ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Presidenta de la Sala


MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA
Consejera de Estado


JUAN MANUEL LAVERDE ALVAREZ
Consejero de Estado


JOHN JAIRO MORALES ALZATE
Consejero de Estado


REINA CAROLINA SOLORZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala