

CONSEJO DE ESTADO



**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

Consejera Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá D.C., dieciséis (16) de marzo del dos mil diecisiete (2017)

Radicación Número: 13001-23-33-000-2016-00112-01

Accionante: ENRIQUE LUIS CERVANTES VARGAS

**Accionado: RONALD JOSÉ FORTICH RODELO – CONCEJAL DE
CARTAGENA–**

ASUNTO: Nulidad electoral – Fallo de segunda instancia.

Doble militancia, renuncia a la condición de militante.

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por el actor, a través de apoderado judicial, contra la sentencia del 9 de agosto de 2016 proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, mediante la cual negó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

El señor **Enrique Luis Cervantes Vargas**, a través de apoderado judicial, presentó demanda¹ en ejercicio del medio de control de nulidad electoral consagrado en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, en la cual elevó las siguientes:

1.2. Pretensiones

1.2.1 Solicitó se declare la nulidad parcial del acto por medio del cual la comisión escrutadora del distrito de Cartagena declaró la elección del señor Ronal José Fortich Rodelo como Concejal, por el grupo significativo de ciudadanos “*Cartagena con Firmas*” contenido en el formato E-26 del 3 de diciembre de 2015.

1.2.2 De la misma manera solicitó la nulidad del acta No. 04 del 23 de junio de 2015 proferida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, en la que se registró el comité para la inscripción de candidatos al Concejo por el grupo significativo de ciudadanos “*Cartagena con Firmas*” y como consecuencia de ello, se revoque el acto de inscripción del mencionado grupo significativo de ciudadanos respecto del demandado, el cual se encuentra en el formulario E-6C0.

1.3. Hechos

El actor mencionó como hechos² relevantes los siguientes:

1.3.1 Mediante acta No. 04 del 23 de junio de 2015, se efectuó la inscripción del comité del grupo significativo de ciudadanos denominado “*Cartagena con firmas*”.

1.3.2 El demandado hizo parte de las 19 personas que el comité del grupo significativo de ciudadanos registró como candidatos ante la correspondiente Registraduría.

1.3.3 El señor Fortich Robledo, el 21 de julio de 2015, presentó ante el Partido Liberal, renuncia a su militancia.

1.3.4 La gerente electoral del Partido Liberal Colombiano, en comunicación del 19 de junio de 2015, hizo entrega al entonces presidente del comité de acción liberal del Departamento de

¹ Folios 1 a 19 del cuaderno No. 1.

² Folios 2 y 3 del cuaderno No. 1.

Bolívar, de los formatos de solicitudes de avales correspondientes a todas las corporaciones que se elegirían el 25 de octubre de 2015 en ese departamento, listado en el que se encontraba el señor Ronal José Fortich Rodelo.

1.3.5 Aunado a lo anterior, el presidente del comité de acción liberal municipal de Cartagena, comunicó el 23 de junio de 2015, al secretario general de la Dirección Nacional Liberal que postuló por consenso del 70% de sus miembros, al demandado para que fuera ungido con el aval para ser candidato por dicha colectividad.

1.3.6 El demandado siendo militante del Partido Liberal Colombiano, (renunció el 21 de julio de 2015), se registró como parte de la lista de candidatos del grupo significativo de ciudadanos denominado “*Cartagena con firmas*” del 23 de junio de 2015, es decir que incurrió en doble militancia.

2. Actuaciones procesales

2.1 De la admisión de la demanda

Mediante auto del 12 de febrero de 2016³, los Magistrados del Tribunal Administrativo de Bolívar, admitieron la demanda en lo referente a la pretensión de nulidad parcial del acto de elección del señor Fortich Rodelo. En cuanto a las demás pretensiones decidieron rechazar la demanda.

2.2 Contestación de la demanda por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil

Por medio de escrito radicado el 3 de marzo de 2016⁴, en la Secretaria del Tribunal Administrativo de Bolívar, a través de apoderada judicial, la entidad contestó la demanda solicitando su desvinculación del presente medio de control, proponiendo la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, al señalar que los hechos enunciados por el demandante no guardan relación con las facultades y funciones que la Constitución y la ley le asignan.

³ Folios 102 a 104 del cuaderno No. 1.

⁴ Folios 111 a 129 del cuaderno No.1.

2.3 Contestación de la demanda por parte del señor Ronal José Fortich Rodelo

A través de apoderado judicial, el demandado contestó la demanda⁵ argumentando lo siguiente:

Adujo el apoderado judicial del demandado, que el señor Fortich Rodelo, no se encuentra inmerso en la causal de nulidad electoral consagrada en el artículo 275.8 de la Ley 1437 de 2011, debido a que esta modalidad de doble militancia requiere un sujeto activo calificado: *“...debido a que solo puede ser objeto de la misma, quien ostente la calidad de candidato político, lo cual solo se adquiere cuando un partido o movimiento político, o grupo significativo de ciudadanos, otorga el aval respectivo al sujeto y lo inscribe para las elecciones respectivas”*.

A renglón seguido transcribió unos apartes de la sentencia C-334 de 2014, de la Corte Constitucional, en la cual se señaló los eventos en que puede predicarse la doble militancia, situaciones que en nada se asemejan a lo ocurrido en el presente caso.

Para finalizar propuso la excepción de mérito denominada inexistencia de causales de anulación electoral.

2.4 Contestación de la demanda por parte del Consejo Nacional Electoral

En auto del 13 de abril de 2016⁶, se ordenó la vinculación del Consejo Nacional Electoral, entidad que mediante escrito del 3 de mayo de 2016⁷, a través de apoderado judicial solicitó su desvinculación del proceso a través de la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

2.5 Audiencia inicial

En la audiencia inicial⁸ celebrada el 31 de mayo de 2016, el Magistrado conductor del proceso, luego de constatar la presencia de las partes, estableció que no se encontró causal que

⁵ Folios 140 a 163 del cuaderno No. 1.

⁶ Folios 173 a 174 del cuaderno No. 1.

⁷ Folios 178 a 188 del cuaderno No. 1.

⁸ Artículo 283 en concordancia con el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, folios 213 a 216 vuelto del cuaderno No.2.

invalide lo actuado, razón por la cual procedió a (i) resolver la excepción previa solicitada por la Registraduría y el Consejo Nacional Electoral, (ii) la fijación del litigio y (iii) el decreto de pruebas.

En lo referente a la excepción previa de falta de legitimación en la causa por pasiva presentada por la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral, el Magistrado Ponente decidió declararla no probada.

En cuanto al litigio, éste se fijó en determinar: “...si es nulo el acto de elección del señor RONAL JOSÉ FORTICH RODELO, como Concejal del Distrito de Cartagena para el período 2016-2019, por cuanto presuntamente según el dicho de actor, incurrió en doble militancia política, toda vez que el 23 de junio de 2015, siendo militante del Partido Liberal Colombiano, se registró como parte de la lista de candidatos del Grupos Significativo de Ciudadanos denominado CARTAGENA CON FIRMAS, y hasta el 21 de julio de 2015, según las afirmaciones del actor presentó renuncia como militante del Partido Liberal Colombiano”.

En cuanto a las pruebas decidió decretar como tales los documentos allegados con el escrito de demanda y en el de contestación, así como también algunas de las solicitadas por las partes. De la misma manera ordenó de oficio, entre otras, requerir a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que allegara al proceso los formatos E-6, E-7 y E-8, certificación en la cual se indique si el demandado, fue inscrito o no como candidato del Partido Liberal Colombiano, para las elecciones de Concejo en la ciudad de Cartagena para el período 2016-2019, realizadas el 25 de octubre de 2015

Para finalizar, el Magistrado conductor del proceso, fijó el 10 de junio de 2016, como la fecha para la celebración de la audiencia de pruebas.

2.6 Audiencia de pruebas

El 10 de junio de 2016⁹, se llevó a cabo la audiencia de pruebas, en la cual se determinó que el material probatorio decretado en la audiencia inicial, fue allegado en los términos

⁹ Folios 252 a 253 vuelto de cuaderno No. 2.

solicitados por el despacho conductor, razón por la cual, ordenó su incorporación al expediente.

A renglón seguido decidió prescindir de la audiencia de alegaciones conforme lo dispuesto en el numeral 2° del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011.

2.7 Alegatos de conclusión

Remitidas las comunicaciones del caso intervinieron:

Registraduría Nacional del Estado Civil¹⁰: mediante memorial del 21 de junio de 2016, presentó alegatos de conclusión, en el cual reiteró los argumentos de contestación de la demanda.

Demandado¹¹: En escrito del 24 de junio de 2016, el apoderado del demandado, reiteró los argumentos expuestos en su escrito de contestación de la demanda, adicionando que en el presente caso, al momento de la inscripción del demandado como candidato al Concejo de Cartagena por el grupo significativo de ciudadanos, esto es, 23 de julio de 2015, no era miembro del Partido Liberal Colombiano.

Demandante¹²: El 24 de junio de 2016, el apoderado judicial de la parte demandante, presentó sus alegatos de conclusión, en los cuales adujo que la doble militancia se predica también para los militantes de los partidos y movimientos políticos a diferencia de lo señalado por la parte demandada de conformidad con la Ley 1475 de 2011 y la sentencia C-490 de 2011.

En razón de ello, señaló que la defensa del demandado, se basó en argumentos para causales de doble militancia diferentes a la modalidad endilgada al demandado.

Insistió en que el demandado se encuentra inmerso en la causal de nulidad contemplada en el artículo 275.8 de la Ley 1475 de 2011, dado que en su condición de militante del Partido Liberal Colombiano, se inscribió como candidato al Concejo de

¹⁰ Folios 259 a 261 del cuaderno No. 2.

¹¹ Folios 262 a 311 del cuaderno No. 2.

¹² Folios 312 a 328 del cuaderno No. 2.

Cartagena por el grupo significativo de ciudadanos *Cartagena por Firmas*.

Concepto del Ministerio Público¹³: mediante escrito del 24 de junio de 2016, la Procuradora 21 Judicial II delegada ante el Tribunal Administrativo de Bolívar solicitó se negaran las pretensiones de la demanda, al considerar que no existió doble militancia por cuanto el demandado no se inscribió de manera simultánea como candidato al Concejo de Cartagena por el grupo significativo de ciudadanos y por el Partido Liberal Colombiano.

2.8 Sentencia de primera instancia

En sentencia del 9 de agosto de 2016¹⁴, el Tribunal Administrativo de Bolívar negó las pretensiones de la demanda al considerar que:

*“...en el formulario E-6 CO... de fecha **23 de julio de 2015**, consta que el Concejal RONAL JOSÉ FORTICH RODELO, fue inscrito y aceptó la candidatura al Concejo por el grupo significativo de ciudadanos CARTAGENA POR FIRMAS, para las elecciones del 25 de octubre de 2015, con posterioridad a la renuncia a su militancia en el partido liberal, la cual aconteció **el 21 de julio de 2015**;...*

*Aclara la Sala, que si bien es cierto, a 23 de junio de 2015, podría inferirse que el señor Fortich Rodelo militó simultáneamente en el Grupo Significativo de Ciudadanos denominado CARTAGENA CON FIRMAS, con la inscripción del Comité de dicho grupo con la lista de candidatos a CONCEJO MUNICIPAL, y en el Partido Liberal, ya que solo hasta el 21 de julio de 2015 presentó renuncia en dicha organización; teniendo él simplemente la calidad de ciudadano, y no de miembro de Corporación Pública, ni de directivo de ninguna de esas dos organizaciones, ni de candidato a corporación alguna, esa doble militancia no tenía la virtualidad de afectar la legalidad del acto que declaró su elección como Concejal de Cartagena, debido a que en casos como el del demandado, la doble militancia como causal de nulidad electoral se configura es a partir del **acto de inscripción de la candidatura...**”*

2.9 Recurso de apelación

¹³ Folios 329 a 334 vuelto del cuaderno No.2.

¹⁴ Folios 336 s 347 del cuaderno No. 2.

En escrito del 8 de septiembre de 2016, el demandante interpuso recurso de apelación contra el fallo de instancia, al considerar que el a-quo decidió no declarar la nulidad de la elección debido a que analizó el material probatorio bajo una causal de doble militancia distinta a la que se le endilga al demandado.

Aduce que los ciudadanos en ningún caso se les permitirá pertenecer simultáneamente a más de una agrupación política y, en este caso en concreto, el demandado desde el 18 de abril de 2015, era militante del Partido Liberal Colombiano, debido a que ante dicha colectividad solicitó el otorgamiento de aval para aspirar al Concejo de Cartagena. Tal petición fue despachada favorablemente en razón a que el demandado renunció a la militancia y aval otorgado el 21 de julio de 2015.

No obstante lo anterior, de manera simultánea, siendo militante del Partido Liberal, hacía también parte del grupo significativo de ciudadanos “*Cartagena con firmas*” tal y como consta en el acta de inscripción de dicho grupo ante la Registraduría el 23 de junio de 2015, fecha en la que se registró como parte de la lista de candidatos al Concejo de Cartagena.

Para finalizar, señaló el apelante que: “... **la conducta que se le reprocha al demandado está en la causal primera**, ya que como ciudadano militante “raso” del Partido Liberal, entre **el 25 de junio al 25 de julio de 2015**, en esos treinta (30) días mientras recogía las firmas de apoyo popular por el Grupo Significativo de Ciudadanos CARTAGENA CON FIRMAS, a su vez, **simultáneamente**, diligenciaba el aval de su Partido Liberal (solicitud de **18 de abril de 2015**), **militancia** a la que solo vino a renunciar hasta el **21 de julio de 2015**,..., ¿si una me falla me voy con la otra?...”

En razón de lo anterior sostuvo el demandante, que coexistió en el tiempo una múltiple afiliación del demandado en dos agrupaciones políticas.

2.10 Trámite en segunda instancia

Por auto del 14 de octubre de 2016¹⁵, se admitió el recurso de apelación presentado por el demandante y se ordenó se corrieran los traslados de rigor, interviniendo los sujetos procesales como a continuación se detalla:

Demandado¹⁶: mediante escrito del 4 de noviembre de 2016, el apoderado judicial del demandado solicitó se declare la improcedencia del recurso de apelación, en consideración a que el señor Fortich Rodelo en ningún momento perteneció de manera simultánea a dos agrupaciones políticas al momento de la inscripción de su candidatura, tal y como lo prohíbe el artículo 275.8 de la Ley 1437 de 2011.

Aunado a lo anterior, sostuvo que el demandante no probó el hecho que su prohijado fuera doble militante al momento de su inscripción como candidato al Concejo de Cartagena el 23 de julio de 2015 por el grupo significativo de ciudadanos.

El 10 de noviembre de 2016¹⁷, de manera extemporánea, el apoderado judicial del demandado, presentó escrito complementario de alegatos de conclusión.

Demandante¹⁸: el 4 de noviembre de 2016, la parte actora alegó de conclusión reiterando los argumentos de apelación.

Registraduría Nacional del Estado Civil¹⁹: Mediante memorial del 9 de noviembre de 2016, la entidad solicitó su desvinculación del trámite de instancia.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

¹⁵ Folios 367 a 368 del cuaderno No. 3.

¹⁶ Folios 385 a 399 del cuaderno No. 3.

¹⁷ Folios 423 a 444 vuelto del cuaderno No. 3.

¹⁸ Folios 400 a 403 del cuaderno No. 3.

¹⁹ Folios 408 a 410 del cuaderno No. 3.

La competencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado para conocer del recurso de apelación presentado por el demandado, contra el fallo del 25 de julio de 2016, proferido por el Tribunal Administrativo de Magdalena, está fijada en los artículos 150 y 152.8 de la Ley 1437 de 2011; al igual que por lo normado en el Acuerdo No. 55 de 2003 expedido por la Sala Plena de esta Corporación.

2. Problema jurídico

El problema jurídico a ser definido por la Sala consiste en determinar si se debe revocar, confirmar o modificar la sentencia proferida en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Bolívar, que negó las pretensiones de la demanda por considerar que el acto de elección del señor Ronald José Fortich Rodelo, como Concejal de Cartagena de Indias –Bolívar–, no se encuentra viciado de nulidad, dado que el demandado no incurrió en la prohibición de doble militancia al momento de la inscripción de su candidatura.

Por cuestiones metodológicas se estudiará: i) el régimen jurídico de la doble militancia, ii) la inscripción de candidaturas por grupos significativos de ciudadanos y, iii) el análisis del caso en concreto.

3. Del material probatorio

Obran como pruebas en el expediente las siguientes:

3.1 Formulario E-26 CON, en el cual consta la declaratoria de la elección del demandado. (Folios 20 a 33 del cuaderno No. 1).

3.2 Documento del 14 de julio de 2015, con constancia de recibido el 21 de julio de 2015, en el cual consta la renuncia y desistimiento del aval del demandado al Partido Liberal Colombiano (Folios 34 y 164 cuaderno No. 1)

3.3 Acta No. 004 del 23 de junio de 2015, a través de la cual se constituyó el comité promotor del grupo significativo de ciudadanos “*Cartagena con Firmas*” y la solicitud para inscribir la lista de candidatos, en la cual se encuentra el demandado. (Folios 35 a 36 del cuaderno No. 1).

3.4 Formulario E-6 CO del 23 de julio de 2015, en el cual consta la inscripción del demandado como candidato al Concejo de Cartagena, por el grupos significativo de ciudadanos “*Cartagena con Firmas*” (Folios 37 a 38 del cuaderno No. 1).

3.5 Copia del formulario de recolección de firmas para la inscripción de los candidatos al Concejo de Cartagena por el grupo significativo de ciudadanos “*Cartagena con Firmas*” de fecha 23 de junio de 2015, en el cual consta el nombre del demandado. (Folios 39 a 40 del cuaderno No. 1).

3.6 Oficio sin fecha, emanado del Presidente y Secretario del Comité Municipal de Cartagena del Partido Liberal, en el que señalan que en un 70% los miembros de éste, manifestaron su consenso para el otorgamiento del aval de algunos candidatos, entre ellos al demandado. (Folios 42 a 44 del cuaderno No. 1).

3.7 Oficio del 19 de junio de 2015, suscrito por la gerente electoral del Partido Liberal, en el cual remite a la presidente del comité de acción liberal de Bolívar, los formatos de solicitudes de aval que se habían recibido hasta esa fecha, listado en el que se incluyó el nombre del demandado (Folios 45 a 54 del cuaderno No. 1).

3.8 Resolución No. 3556 del 14 de julio de 2015, a través de la cual el Secretario General del Partido Liberal, conforma la lista, delega la función de otorgamiento de avales e inscripción para candidatos a Concejos Municipales de Cartagena, entre otros, para las elecciones del 25 de octubre de 2015. En la lista a la corporación mencionada se encuentra el demandado (Folios 56 a 65 del cuaderno No. 1).

3.9 Certificación del 11 de marzo de 2016, por medio de la cual el Presidente del Concejo de Cartagena hace constar que el demandado se posesionó ante la mencionada corporación, el 2 de enero de 2016. (Folio 168 del cuaderno No. 1).

3.10 Formulario E-6 CO del 23 de julio de 2015, en el que consta la lista de candidatos al Concejo de Cartagena por el Partido Liberal Colombiano, en ella no aparece el demandado (Folios 223 a 224 del cuaderno No. 2).

3.11 Formulario E-8 CO, en el que consta la lista definitiva de candidatos al Concejo de Cartagena por el Partido Liberal Colombiano, en ella no aparece el demandado (Folio 225 del cuaderno No. 2).

3.12 Resolución No. 119 del 22 de julio de 2015, a través de la cual el Comité de acción liberal departamental de Bolívar otorga avales a los candidatos al Concejo de Cartagena, en ella no aparece el demandado (Folios 226 a 230 del cuaderno No. 2).

3.13 Certificación del 7 de junio de 2016, a través de la cual el vicepresidente del directorio liberal departamental de Bolívar, hizo constar que el demandado no ha desempeñado cargos de dirección, gobierno, administración o control dentro del partido (Folio 241 del cuaderno No. 2).

4. Régimen jurídico de la doble militancia

El artículo 107 Superior en concordancia con el artículo 2º de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, establecen las diferentes modalidades en que puede presentarse la prohibición de la 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).*
- 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 –organización política– 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.” (Inciso 3º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011).”²⁰*

Respecto de la doble militancia la Corte Constitucional ha preceptuado: *“..., es 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.”²¹*

En cuanto a la consecuencia jurídica de incurrir en la prohibición, la Ley estableció:

4.1 En cabeza de las agrupaciones políticas: el artículo 4º de la Ley 1475 de 2011 señaló que en los estatutos de los partidos y movimientos políticos deberán contener cláusulas o disposiciones que ilustren los principios consagrados en la Constitución – artículo 107- y en la ley.

De la misma manera les exigió a las agrupaciones políticas que sus estatutos deberán contener entre otras un: *“... régimen disciplinario interno, en el que se adopten mecanismos para sancionar la doble militancia, así como para separar del cargo a sus directivos cuandoquiera que no desempeñen sus funciones conforme a la Constitución, la ley y los estatutos.*

²⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 7 de septiembre de 2015, C.P: Alberto Yepes Barreiro, radicado No. 11001-03-28-000-2014-00023-00

²¹ Corte Constitucional, sentencia C-490 del 23 de junio de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, radicado No. PE-031.

Esto quiere decir que dentro del grado de autonomía que la Constitución reconoce a partidos, movimientos y demás formas de representación política, es que deben ser garantes ante sus electores del cumplimiento de las leyes y del fortalecimiento de la democracia, razón por la cual los partidos, movimientos y demás formas organizativas para participar y ejercer representación política de los electores, se constituyen en el primer bastión para evitar las malas prácticas electorales.

En esta medida, en cabeza de las diferentes agrupaciones políticas se encuentra la función de ejercer control de manera preventiva y, de constatarse la incursión de alguno de sus miembros en malas prácticas electorales, proceder conforme lo indiquen sus estatutos con el fin de materializar el fortalecimiento de éstos así como la disciplina que se predica de las organizaciones políticas.

Entonces como primera medida se debe tener que son los partidos, movimientos políticos con o sin personería jurídica, grupo significativos de ciudadanos y demás agrupaciones, las llamadas a ejercer primariamente el control frente al fenómeno de doble militancia.

4.2 Consejo Nacional Electoral: el legislador previó en el parágrafo del artículo 2º de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 que: *“el incumplimiento de estas reglas²² 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.**”* Negrilla propia.

Es así como se materializa en este caso en concreto la función del Consejo Nacional Electoral de vigilar y controlar toda la actividad de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden²³.

²² Hace referencia a las diferentes modalidades de doble militancia que contempla el mismo artículo.

²³ Artículo 265 de la Constitución Política.

De esta forma y en ejercicio de sus funciones como autoridad administrativa, de velar por el cumplimiento de los cometidos democráticos, es que la Constitución Política le confirió la potestad en sede administrativa de revocar las inscripciones de candidatos “...cuando exista plena prueba de que aquellos están incurso en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley. En ningún caso podrá declarar la elección de dichos candidatos.”²⁴

Por su parte, el artículo 31 de la Ley 1475 de 2011 señaló que habrá lugar a la revocatoria de la inscripción de las candidaturas por causas constitucionales o legales, siendo la doble militancia una causa concreta de procedencia de la revocatoria de la inscripción por mandato expreso del artículo 2º ídem.

Entonces corresponde al Consejo Nacional Electoral, en sede administrativa, mediante procedimientos que garanticen el derecho de defensa de los candidatos, adoptar las decisiones correspondientes ante la materialización de la doble militancia ya sea revocando la inscripción de la candidatura o absteniéndose de declarar la elección de quien se encuentre inmerso en ella.

4.3 Función del Juez Electoral: Teniendo claro el papel que juegan las agrupaciones políticas y el Consejo Nacional en materia de prevención y sanción de la doble militancia, corresponde ahora determinar el alcance normativo del artículo 275.8 de la Ley 1437 de 2011 integrado con la sentencia de constitucionalidad C-334 de 2014, a saber:

“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 elección²⁵.” Negrillas y subrayas propias.

²⁴ Ídem.

²⁵ Sentencia C-334 de 2014: “...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, específicamente al momento de la inscripción. Así, pues, la expresión demandada resulta contraria a lo dispuesto en las antedichas reglas constitucionales y estatutarias y, por tanto, debe declararse inexecutable...”

El supuesto normativo arriba transcrito parte del hecho que se hubiesen celebrado las elecciones y que como resultado de las mismas el candidato inmerso en doble militancia resultare electo, supuesto de hecho completamente diferente al contemplado en sede administrativa, que como ya se dijo, lo que busca es contribuir de manera previa –etapas preelectoral y electoral-, con la puridad de las elecciones en cuanto a que quienes sean candidatos no hagan incurrir en error al electorado por su conducta irregular de ser militantes en más de un partido, movimiento político, grupo significativo de ciudadanos o agrupación política.

Es por ello que, el máximo Juez Constitucional, al momento de decidir sobre la declaratoria de inexecutable de la expresión comprendida en el artículo 278.8 de la Ley 1437 de 2011²⁶ en lo referente al contenido normativo “*momento de la elección*”, determinó que debía entenderse por este “*al momento de la inscripción*”, lo anterior, por cuanto fijó que ese fenómeno tiene relevancia *judicial* cuando se presenta al momento de la inscripción de la candidatura.

Entonces la doble militancia sólo se estructura como **causal de anulación electoral** en los términos del artículo 275.8 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en aquellos casos en los que el candidato a quien se endilga tal prohibición haya resultado efectivamente elegido.

4.4 Conclusión: las formas de doble militancia que se puedan presentar antes de la inscripción de una candidatura, serán objeto de sanción interna de cada colectividad política. Una vez se presente la inscripción de la candidatura, corresponde al Consejo Nacional Electoral revocar la inscripción y, de no hacerlo y se declare la elección del ciudadano inmerso en ella, corresponde al Juez Electoral declarar su nulidad.

Entender de otra forma el fenómeno de la doble militancia, vaciaría de contenido el artículo 107 superior y 2º de la Ley 1475 de 2011, que prohíbe la pertenencia simultánea de los ciudadanos en las agrupaciones políticas, haciendo inanes las funciones que cumplen aquellas en prevenir y sancionar esta mala práctica.

²⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-334 del 4 de junio de 2014, M.P: Mauricio González Cuervo.

5. Inscripción de candidaturas en los grupos significativos de ciudadanos y demás agrupaciones políticas sin personería jurídica

Las Leyes 130 de 1994 y 1475 de 2011, previeron un procedimiento especial para la inscripción de candidatos por grupos significativos de ciudadanos a saber:

“LEY 1475 DE 2011. ARTÍCULO 28. INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS.

/.../

Los candidatos de los grupos significativos de ciudadanos serán inscritos por un comité integrado por tres (3) ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral cuando menos un (1) mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción y, en todo caso, antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista. Los nombres de los integrantes del Comité, así como la de los candidatos que postulen, deberán figurar en el formulario de recolección de las firmas de apoyo.”

Al respecto la Corte Constitucional señaló²⁷:

*“En esta dirección el inciso cuarto del precepto examinado prevé que **para la inscripción de los candidatos postulados** por los grupos significativos de ciudadanos, además del respaldo popular que deben acreditar mediante la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista, es preciso seguir un procedimiento consistente en que: (i) la inscripción debe efectuarse por un comité conformado por tres ciudadanos, el cual debe registrarse ante la autoridad electoral correspondiente; (ii) este registro debe efectuarse cuando menos con un mes de antelación a la fecha prevista para el cierre de la inscripción respectiva, y en todo caso, antes del proceso de recolección de firmas; y (iii) los formularios de recolección de firmas deben contener tanto las fotos de los integrantes del comité, como las de los candidatos a inscribir.*

/.../

*Hecha esta aclaración, encuentra la Corte que **los requisitos establecidos por la norma para la inscripción de candidatos y listas respaldados por un grupo significativo de ciudadanos** que no cuenten con personería jurídica, no se aprecian como desproporcionados o irrazonables, comoquiera que están orientados a cumplir dos propósitos plausibles: de un lado, a revestir de seriedad la*

²⁷ Corte Constitucional, sentencia C-490 del 23 de junio de 2011, M.P: Luis Ernesto Vargas Silva.

inscripción de listas y candidatos apoyados por estos grupos, de manera que se genere confianza a los electores; y de otro, a reemplazar el aval y el presupuesto de representatividad establecido como requisito para los partidos y movimientos políticos que cuenten con personería jurídica y por ende con representante legal.

El requisito previo de recolección de firmas de apoyo para la inscripción de candidatos por parte de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos se orienta a garantizar que los nombres y las listas postulados a la contienda electoral cuenten con un mínimo de respaldo popular, y tiende a hacer efectivo el propósito del constituyente de evitar la proliferación de inscripciones provenientes de agencias de intereses minoritarios. En este sentido, se ajusta al propósito general que ha caracterizado las últimas reformas en materia de participación política de fortalecer los partidos y movimientos políticos popularmente respaldados. El requisito de formalizar la inscripción mediante un comité, se orienta a suplir la ausencia de personería jurídica, estableciendo por esta vía un mecanismo de representación del movimiento ciudadano. La exigencia de publicidad derivada de la inclusión de las fotos de los miembros del comité y de los candidatos en el formulario de recolección de firmas, constituye así mismo una garantía de transparencia que facilita la decisión del elector y le suministra confianza.” Negrillas fuera del texto.

Quiere decir lo anterior, que la inscripción de candidatos a través de grupos significativos de ciudadanos, es un acto complejo que contiene varias fases a saber:

5.1 Inscripción de Comité: Quienes pretendan ser candidatos por un grupo significativo de ciudadanos o una agrupación política sin personería jurídica, deben iniciar su proceso de inscripción a través del registro ante la autoridad electoral competente, de un comité integrado por 3 ciudadanos. Tal registro debe hacerse por lo menos con un mes antes del cierre de la inscripción de candidaturas fijadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil en su calendario.

Se ha de resaltar que el proceso adelantado por el comité promotor, se constituye en el acto de registro del grupo significativo de ciudadanos, dado que, en esta instancia, deben allegar ante el funcionario electoral (registrador correspondiente), el formulario en donde conste: i) la corporación a la que se aspira, ii) el nombre de la agrupación política, iii) el nombre completo de los miembros del comité promotor, iv) la lista –según sea el caso- de candidatos y, v) el logo que lo va a identificar en la tarjeta

electoral, documentación que debe ser remitida al Consejo Nacional Electoral para su aprobación y posterior registro²⁸.

Quiere decir lo anterior, que en ese instante queda registrada la existencia del grupo significativo de ciudadanos, cuya voluntad va dirigida a que los ciudadanos aptos para votar en una determinada jurisdicción electoral los apoyen para postular candidatos, es decir, les otorguen el aval.

5.2 Recolección de firmas: Posterior al registro del comité, la Registraduría Nacional del Estado Civil entregará a los miembros de éste los formatos de recolección de firmas de apoyo para la inscripción de candidatos. Este formato debe contener de manera clara los nombres y apellidos de los integrantes del comité, así como la de los candidatos.

El artículo 9º de la Ley 130 de 1994, establece el número de firmas necesarias para poder inscribir candidatos, las cuales corresponden al 20% del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar en la respectiva circunscripción. En ningún caso se podrá exigir más de 50.000 firmas para la inscripción de un candidato.

5.3 Póliza de seriedad²⁹: Los candidatos así inscritos deberán otorgar una póliza de seriedad de la candidatura, esta garantía se hará efectiva si el candidato o la lista de candidatos no obtiene al menos la votación requerida para tener derecho a la reposición de los gastos de la campaña.

5.4 Entrega de firmas y diligenciamiento del formulario de inscripción: Previo a culminar el período de inscripción de candidaturas, que se encuentra referido en el calendario electoral, el Comité Promotor, debe allegar a la Registraduría del Estado Civil correspondiente, las firmas recolectadas que soportan las

²⁸ Artículo 28 Ley 1475 de 2011: "(...) Los candidatos de los grupos significativos de ciudadanos serán inscritos por un comité integrado por tres (3) ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral cuando menos un (1) mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción y, en todo caso, antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista. Los nombres de los integrantes del Comité, así como la de los candidatos que postulen, deberán figurar en el formulario de recolección de las firmas de apoyo."

Al respecto ver Instructivo de Inscripción de Candidatos, elecciones 2015, Registraduría Nacional del Estado Civil.

²⁹ Artículo 9º de la Ley 130 de 1994.

candidaturas. De la mano de lo anterior, se deberá diligenciar el formulario E-6, el cual sólo podrá contener los nombres de las personas que fueron inscritas por el comité promotor, los cuales deben coincidir con los que reposan en los formularios de recolección de firmas.

Con la suscripción del formulario E-6 por parte de cada candidato, se entiende aceptada la candidatura.

Se subraya que en tratándose de agrupaciones políticas sin personería jurídica, la inscripción de la candidatura sólo quedará en firme cuando la Registraduría competente certifique que las firmas allegadas son suficientes para respaldar la candidatura, de conformidad con la exigencia consagrada en el artículo 9 de la Ley 130 de 1994.

En conclusión, de acuerdo con el artículo 28 ídem y la sentencia de la Corte Constitucional³⁰, la inscripción de los candidatos postulados por los grupos significativos de ciudadanos, es un proceso que comprende además del respaldo popular que deben acreditar los candidatos mediante la recolección de firmas de apoyo, el registro de un comité promotor, la póliza de garantía entre otros aspectos que lo materializan.

Teniendo clara la forma como opera la inscripción de candidatos a través de agrupaciones políticas sin personería jurídica, corresponde a esta Sala de decisión analizar las pruebas legal y oportunamente allegadas al proceso para así decidir el caso en concreto.

6. Del caso en concreto

Corresponde a la Sala determinar si el señor Ronald José Fortich Rodelo como Concejal de Cartagena, inscrito por el grupo significativo de ciudadanos “*Cartagena con firmas*”, se encuentra incurso en doble militancia, por pertenecer de manera simultánea a dos agrupaciones políticas.

Esta causal de doble militancia encuentra su sustento normativo en el inciso 2º artículo 107 de la Constitución Política en

³⁰ Corte Constitucional, sentencia C-490 del 23 de junio de 2011, M.P: Luis Ernesto Vargas Silva.

concordancia con el inciso 1º del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011, a saber: *“En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político.”*

Este cargo de la demanda se refiere concretamente a que el señor Fortich Rodelo, fue militante del Partido Liberal Colombiano, hasta el 21 de julio de 2015, fecha en la cual presentó su renuncia a la militancia, y sin embargo, previo a su dimisión, de manera simultánea, hacía parte del grupo significativo de ciudadanos *“Cartagena con firmas”*, tal y como consta en el acta de registro de dicho grupo ante la registraduría del 23 de junio de 2015, fecha en la que se unió como parte de la lista de candidatos al Concejo de Cartagena.

En conclusión, se encuentra probado que el señor Fortich Rodelo, al momento de iniciar el proceso de inscripción de su candidatura al Concejo de Cartagena por el grupo significativo de ciudadanos pertenecía al Partido Liberal Colombiano.

Se tiene en el presente proceso plena prueba en la cual consta que el señor Fortich Rodelo, solamente hasta el 21 de julio de 2015, renunció a su militancia al Partido Liberal, así como también a su aspiración de ser ungido por dicha colectividad al Concejo Municipal, mientras que desde el 23 de junio de la misma anualidad, se encontraba su nombre en el formulario para la recolección de apoyos que buscaban avalar la inscripción de su candidatura, concretándose con ello su participación en el proceso de inscripción a la misma дума pero por otra organización política.

Encuentra esta Sala de decisión acertada la consideración efectuada por el demandante, cuando señala que el señor Ronald José se encuentra inmerso en la prohibición de doble militancia, dado que, al momento en que inició el proceso de inscripción de su candidatura por el grupo significativo de ciudadanos, pertenecía de manera simultánea a otra agrupación política.

Tal simultaneidad, tiene relevancia ante el juez electoral, toda vez que conforme con las particularidades ya referidas del proceso de inscripción de candidaturas por grupos significativos de ciudadanos, se debe tener en cuenta que, los candidatos así inscritos, tienen el deber constitucional y legal de lealtad con dicha

agrupación, lealtad que debe resguardarse con mayor celo, cuando para lograr la inscripción de la candidatura se debe obtener el aval **directo de la ciudadanía**, debido a que su futuro electorado lo está identificando no solo como miembro del grupo significativo de ciudadanos, sino como candidato de ésta.

Quiere decir lo anterior, que al iniciar el proceso de inscripción de una candidatura a través de un grupo significativo de ciudadanos, quien así se inscribe, ha sido identificado y avalado por los ciudadanos quienes son su futuro electorado, lo anterior, debido a que su nombre circuló entre la ciudadanía gracias al formulario de recolección de apoyos. Dicha situación, no ocurre entre quienes se inscriben por aval otorgado por una agrupación política con personería jurídica, dado que, no deben buscar el apoyo **directo de los ciudadanos** para ser inscritos como candidatos.

Entonces, resultaría desequilibrado para la contienda electoral, que quien inicia el proceso de inscripción de candidaturas con apoyo ciudadano, pertenezca de manera simultánea a dos agrupaciones políticas, dado que no solo genera en el electorado confusión, también obtendría una ventaja ante los demás candidatos, que reciben el aval de un partido o movimiento político con personería jurídica, por cuanto, se ha dado a conocer y su nombre ha sido publicitado de manera previa al inicio del período de propaganda electoral a causa de la circulación de su nombre en los formularios electorales.

Es por ello que, como se indicó en precedencia, el proceso de inscripción de candidaturas para esta clase de agrupaciones políticas, no inicia con la suscripción del formulario E-6 –acta de registro de candidaturas-, sino con el registro del comité promotor, de donde se hace constar la intención de los ciudadanos de aspirar a una curul o cargo de elección popular.

No puede entenderse de otra forma dado que, cuando ello sucede, la Registraduría correspondiente entrega un formulario de recolección de apoyos, el cual cuenta de manera clara e inequívoca con el nombre de cada uno de los candidatos, para que los ciudadanos conozcan a quienes van a apoyar. En el caso en concreto tenemos:

firmas recolectadas sean suficientes para tener como inscrita la candidatura.

Quiere decir lo anterior, que a diferencia de lo que ocurre con las agrupaciones políticas con personería jurídica, el aval en el caso de los grupos significativos de ciudadanos, si bien se recolecta de manera previa, sólo se puede verificar de forma posterior al diligenciamiento del formulario E-6, pues al momento en que se suscribe, es que se entregan a la Registraduría competente los apoyos ciudadanos, los cuales, una vez constatados es que materializan el aval de una candidatura y por ende concretan la inscripción.

En razón de lo anterior, no puede predicarse que sólo se entendería que la persona se encuentra inmersa en la prohibición de doble militancia, para este caso, al momento en que la Registraduría competente certifique que la misma obtuvo el número de apoyos requerido para ser inscrita la candidatura, en razón a que ello contraría todos los preceptos normativos que prohíben tal conducta, dado que, la misma estaría sujeta a una condición no establecida en la ley, como lo es la revisión de los apoyos.

Por manera que, al ser la inscripción de las candidaturas a través de grupos significativos de ciudadanos, un trámite de carácter complejo, que inicia con el registro ante la autoridad electoral correspondiente de un comité inscriptor que va a consultar a la ciudadanía si respalda popularmente una o varias candidaturas y que culmina con la certificación de tener el mínimo de firmas requerido para formalizar la aspiración, emana claro que el señor Ronald José Fortich Rodelo al momento de la inscripción de su candidatura al Concejo de Cartagena se encontraba inmerso en la prohibición de doble militancia.

7. Conclusión

El señor Fortich Rodelo, al momento de inscribirse como candidato a Concejo de Cartagena por el grupo significativo de ciudadanos "*Cartagena con firmas*", incurrió en la prohibición de doble militancia, consagrada en el artículo 275.8 de la Ley 1437 de 2011, en virtud de lo anterior, se impone revocar el fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Bolívar, para en su

lugar declarar la nulidad parcial del acto de elección del demandado, de conformidad con lo consagrado en el artículo 288.3 ídem.

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.- REVOCAR la sentencia proferida el 9 de agosto de 2016, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Bolívar negó las pretensiones de la demanda, para en su lugar **DECLARAR LA NULIDAD PARCIAL** del acto de elección del señor Ronald José Fortich Rodelo como Concejal del Municipio de Cartagena período 2016-2019, conforme la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO.- DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen para lo de su competencia.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Presidente
Salva voto

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Consejera de Estado

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera de Estado
Salva voto

BERTHA LUCÍA GONZÁLEZ ZUÑIGA
Conjuez

ALEJANDRO VENEGAS FRANCO
Conjuez