CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

CONSEJERA PONENTE: ***LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ***

Bogotá D.C., veintiuno (21) de septiembre de dos mil dieciséis (2016)

Expediente:	68001-23-33-000-**2015-01441**-01
Demandante:	**Giovanny Reyes Silva y otro**
Demandado:	**CLAUDIA CECILIA HERNÁNDEZ VILLAMIZAR - Concejal del municipio de Floridablanca (Santander)**

Proceso Electoral – Fallo de Segunda instancia

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por **Giovanny Reyes Silva** contra la sentencia que desestimó sus pretensiones, proferida el 17 de mayo de 2016 por el Tribunal Administrativo de Santander.

ANTECEDENTES

I.- LA DEMANDA

Los señores Giovanny Reyes Silva y Juan José Culman Forero, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, solicitaron la nulidad del acto de elección de la señora CLAUDIA CECILIA HERNÁNDEZ VILLAMIZAR, como concejal del municipio de Floridablanca (Santander), para el periodo 2016-2019. La demanda se sintetiza así:

1.- Las pretensiones

> "Que se declare **NULA LA ELECCIÓN DE CLAUDIA CECILIA HERNÁNDEZ VILLAMIZAR COMO CONCEJAL DEL MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA**, por el movimiento político de Autoridades Indígenas de Colombia – AICO, para el periodo electoral 2016-2020 (sic), elección declarada mediante el **FORMULARIO E26CON de la Registraduría Nacional del Estado Civil, de fecha treinta (30) de octubre de 2015, que contiene la declaratoria de la elección de CLAUDIA CECILIA HERNÁNDEZ VILLAMIZAR como CONCEJAL DEL MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA (SANTANDER) por el MOVIMIENTO POLÍTICO DE AUTORIDADES INDÍGENAS DE**

COLOMBIA y en el ACTA GENERAL DE ESCRUTINIO DE FLORIDABLANCA (SANTANDER) de la **REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL** de veintinueve (29) de octubre de 2015, por estar **VICIADA POR LA CAUSAL DE DOBLE MILITANCIA DE LA PERSONA ELECTA**, conforme los (sic) artículos: 107 Inc. 2º de la Constitución Política de Colombia (…), Art. 2º de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 (…), y el numeral 8) del artículo 275 del CPACA"[1].

2.- Soporte fáctico

Como sustento fáctico de la demanda señaló:

- La señora **CLAUDIA CECILIA HERNÁNDEZ VILLAMIZAR** fue elegida Concejal del municipio de Floridablanca (Santander), por el movimiento político Autoridades Indígenas de Colombia - AICO, para el periodo 2016-2019, en las pasadas elecciones de 25 de octubre de 2015.

- Esta elección se encuentra viciada de nulidad, pues la demandada incurrió en la prohibición de *"Doble Militancia"*[2], al ser igualmente, para la época del citado certamen electoral, militante del partido político Cambio Radical.

- La pertenencia o militancia de la señora Hernández Villamizar al partido político Cambio Radical, se sustenta en el hecho de que la misma fue Concejal del municipio de Floridablanca (Santander) por dicha agrupación política, *"desde el ocho (08) de enero de 2013 hasta el veintinueve (29) de julio de este mismo año, cuando suplió una vacancia"*[3], como se desprende de la certificación proferida por el secretario general del Cabildo municipal en este sentido.

- El señor Antonio Álvarez Lleras, representante legal de Cambio Radical, mediante certificación de 12 de diciembre de 2015, manifestó que la demandada se encontraba dentro de la base de datos de este partido político y, por consiguiente, *"era militante (…) para la época"*[4] de expedición de la mencionada certificación.

3.- Normas violadas y concepto de violación

---

[1] Esta pretensión fue reformulada por la parte actora en el escrito de subsanación, presentado el día 18 de diciembre de 2015, luego de que la demanda hubiere sido inadmitida por el magistrado sustanciador del proceso, al advertir que la pretensión contenida en el texto primigenio de la demanda, se dirigía a solicitar la anulación del acta general de escrutinio, acto que no es susceptible de control jurisdiccional. Posteriormente, la demanda fue admitida con auto de 18 de enero de 2016.
[2] Folio 50.
[3] Ibídem.
[4] Folio 51.

Los accionantes señalaron como transgredidas las siguientes normas:

- Artículo 107, inciso 2º de la Constitución Política:
  "*En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica*".

- Artículo 2º, inciso 1º de la Ley Estatutaria 1475 de 2011:
  "*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*."

- Artículo 275 numeral 8ª del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA):
  "*Los actos de elección o de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el artículo 137 de este Código y, además, cuando:*
  (…)
  8. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Tratándose de la elección por voto popular, el candidato incurra en doble militancia política ~~al momento de la elección~~".

Manifestaron que el establecimiento de la prohibición de doble militancia en el orden jurídico colombiano tiende a fortalecer y robustecer el sistema de los partidos políticos, garantizando la disciplina que debe predicarse de éstos.

Soportaron esta afirmación en la sentencia de 7 de febrero de 2012, proferida por esta Sala Electoral, bajo el radicado nº. 13001-23-31-000-2012-00026-01.

Finalmente, hicieron referencia a las sentencias de constitucionalidad C-342 de 2006 y C-334 de 2014, en las que el Alto Tribunal constitucional examinó el origen de la prohibición de doble militancia, afirmando que "*(…) ésta nacía como rechazo a la 'falta de firmeza ideológica, debilidad de convicciones, exceso de pragmatismo y anteposición de intereses personales y egoístas sobre aquellos*

programas e ideario del partido político que lo llevo a ocupar un cargo de representación popular, y por supuesto, un fraude a los electores"[5].

II. LA ADMISIÓN

Mediante auto de 16 de diciembre de 2015, el Tribunal Administrativo de Santander **inadmitió** la demanda de nulidad electoral[6]. Una vez corregida[7], fue **admitida** a través de providencia de 18 de enero de 2016, en la que se ordenó las notificaciones previstas en el artículo 277 del CPACA.

III.- LA CONTESTACION

El apoderado judicial de la demandada presentó escrito en el que se opuso a las pretensiones de la demanda. Para ello expuso los hechos y argumentos que la Sala sintetiza así:

1.- La demandada se inscribió como candidata al Concejo municipal de Floridablanca por el partido político Cambio Radical, para el período 2012-2015, pero no resultó elegida.

2.- Como consecuencia de la sanción de destitución e inhabilidad impuesta por la Procuraduría Provincial de Santander a los concejales electos para dicho periodo constitucional, su prohijada fue designada como concejal de Floridablanca, de conformidad con lo previsto en el artículo 134 de la Constitución.

3.- No obstante, la decisión de la Procuraduría provincial de Santander fue revocada por el procurador general de la Nación y, por ende, la sanción de destitución e inhabilidad fue modificada por suspensión en el ejercicio de las funciones "*de apenas 10 meses"*[8].

4.- De esta forma, operó el decaimiento del acto que permitió el acceso de su defendida al Concejo municipal de Floridablanca, ya que el artículo 134 Superior "*no tenía previsto llamamiento en caso de suspensión*".

5.- Así, la demandada jamás fue Concejal del municipio de Floridablanca, por lo cual no le era aplicable la modalidad de doble militancia para los miembros de las corporaciones públicas.

6.- Para la época de los hechos que se debaten en la demanda, su prohijada era una simple ciudadana que no pertenecía a corporación alguna. De allí que la única obligación en cabeza de ésta, fuera la de

---

[5] Folio 52.
[6] Folio 57.
[7] Folio 61.
[8] Folio 84.

no pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político, en virtud de lo preceptuado por el artículo 107 de la Constitución.

7.- De acuerdo con la disposición constitucional mencionada, la señora **CLAUDIA CECILIA HERNÁNDEZ VILLAMIZAR** presentó renuncia al partido Cambio Radical, el día 11 de junio de 2015, radicada ante el senador Bernabé Celis Carrillo, miembro de la dirigencia departamental de este partido, con anterioridad a su inscripción como candidata al Concejo del municipio de Floridablanca por el movimiento político de Autoridades Indígenas de Colombia-AICO, para el periodo 2016-2019.

8.- A pesar de la certificación proferida por el representante legal del partido Cambio Radical el día 12 de diciembre de 2015, en la que se manifiesta que la señora **HERNÁNDEZ VILLAMIZAR** era militante de esta agrupación política para la época, dicha posición fue modificada en oficio expedido por esta misma autoridad el 19 de enero de 2016, en el cual certificó que la renuncia presentada por su prohijada, el 11 de junio de 2015, fue aceptada en esa misma fecha.

9.- Sostuvo que la mencionada divergencia tiene como explicación la no actualización de la base de datos del partido Cambio Radical a nivel nacional, por lo tanto, no puede emplearse como referente para fundar la causal de nulidad de doble militancia.

Finalmente, formuló como EXCEPCION la inexistencia de causal de nulidad del acto demandado porque su representada no estaba incursa en doble militancia.

IV.- TRÁMITE PROCESAL

1.- Audiencia inicial

El 7 de marzo de 2016 se llevó a cabo la audiencia inicial, en la cual se saneó el trámite, se fijó el litigio y se decretaron pruebas.

En efecto, se declaró saneado el presente proceso, luego de que la parte actora advirtiera que la admisión de la demanda había sido en "*única instancia",* siendo lo correcto admitirla en *"primera instancia",* al tenor de lo dispuesto en el numeral 8º del artículo 152 del CPACA[9].

---

[9] "**Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia**. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:
(…)
8. De la nulidad del acto de elección de contralor departamental, de los diputados a las asambleas departamentales; de concejales del Distrito Capital de Bogotá; de los alcaldes, personeros, contralores municipales y miembros de corporaciones públicas de los municipios y distritos y demás autoridades municipales con setenta mil (70.000) o más habitantes, o que sean capital de departamento. El número de habitantes se acreditará con la información oficial del Departamento Administrativo Nacional de

Asimismo, se precisó que el litigio se circunscribiría a determinar "*si la demandada (…) en su calidad de concejal electa para el Municipio de Floridablanca incurrió en causal de nulidad electoral por doble militancia, al ser declarada elegida para el periodo constitucional 2016-2019 mediante Formulario* (sic) *E26 CON emanado de la Registraduría Nacional del Estado Civil de fecha de 30 de octubre de 2015, por pertenecer al momento de la inscripción, al partido* ***CAMBIO RADICAL*** *y al partido (sic)* ***AUTORIDADES INDÍGENAS DE COLOMBIA – AICO –*** *(…)"*[10]

En relación con lo anterior, no hubo manifestación alguna, por lo que dicha decisión quedó ejecutoriada.

Por otra parte, se atribuyó a las pruebas documentales allegadas por las partes, el valor probatorio que la ley les confiere.

Igualmente, se dispuso oficiar al representante legal del partido político Cambio Radical para que indicara "*desde qué fecha perteneció a ese partido (la demandada), cuándo presentó la renuncia (…) y en qué fecha fue aceptada y a partir de cuándo y la hora en que genero efectos la renuncia (…)*"[11].

Finalmente, se ordenó oficiar al representante legal del movimiento Autoridades Indígenas de Colombia – AICO, con el fin de que diera cuenta de la fecha de ingreso de la demandada a dicho movimiento, así como la fecha y la hora en la que fue aceptada formalmente.

2.- Audiencia de pruebas

El día 29 de marzo de 2016 se adelantó la audiencia de pruebas en el proceso de la referencia. Una vez se verificó por parte del Magistrado sustanciador que el material probatorio decretado de oficio no había sido allegado al expediente, ordenó requerir a las mencionadas organizaciones políticas para que remitieran la información solicitada.

V.- SENTENCIA APELADA

Mediante fallo de 17 de mayo de 2016, el Tribunal Administrativo de Santander negó las pretensiones de la demanda, pues, a su juicio, la demandada no incurrió en la prohibición de doble militancia alegada por la parte actora.

Estadísticas – DANE. La competencia por razón del territorio corresponde al Tribunal con jurisdicción en el respectivo departamento."

[10] Folio 161

[11] Ibídem.

Como fundamento de su decisión, manifestó que, una vez revisados los estatutos del partido Cambio Radical, no se encontró procedimiento específico alguno con respecto a la forma en la que se debía presentar la renuncia a dicha organización.

Por esta razón, el *a quo* aseguró no encontrar un motivo que obligara a la concejal **CLAUDIA CECILIA HERNÁNDEZ VILLAMIZAR** a presentar su renuncia ante la Dirección Nacional del partido y que, por ello, fuera inválida la presentación que hizo de la misma ante el correspondiente directorio departamental.

En relación con los certificados expedidos por el representante legal del partido político Cambio Radical, evidenció contradicciones, pues, en un primer momento, el representante legal de dicha organización política certificó que la demandada no radicó escrito de renuncia; sin embargo, con posterioridad, manifestó que sí había sido presentada, e incluso aceptada desde la fecha de su radicación, esto es, el 11 de junio de 2015, para finalmente indicar que la misma no fue allegada de conformidad con los estatutos del partido.

Por lo anterior, el colegiado de primera instancia sostuvo que del análisis probatorio se desprendía, por una parte, que el representante legal de dicho partido no tenía claridad sobre el procedimiento que debía seguirse cuando los miembros deseaban retirarse de éste; y, por otra, que no existe en los estatutos un trámite claro a seguir.

De conformidad con lo anterior, afirmó que "*no se puede atribuir o recriminar el actuar de la señora* ***CLAUDIA CECILIA HERNÁNDEZ VILLAMIZAR****, al presentar escrito de renuncia irrevocable al partido político* ***CAMBIO RADICAL****, cuando es claro que ni en los estatutos del partido estaba previsto el trámite para el asunto a la renuncia o desafiliación del partido"*[12].

VI.- EL RECURSO DE APELACIÓN

Mediante escrito de 25 de mayo de 2016, el demandante Giovanny Reyes Silva interpuso recurso de apelación contra el fallo proferido por el Tribunal, el que solicitó fuera revocado.

El actor reiteró los argumentos de la demanda, y concretó su inconformidad con la sentencia de primera instancia en un **ÚNICO MOTIVO**: que el *a quo* desconoció la competencia de la organización del "nivel central" del partido Cambio Radical, para adelantar los

[12] Folio 282.

trámites de militancia y de **retiro**, tal "*como se concluye de la lectura íntegra de los Estatutos de Cambio Radical*"[13].

Igualmente, manifestó que el Tribunal no tuvo en cuenta que en el comunicado de 3 de marzo de 2016, la Dirección Nacional del partido dejó constancia en la que señaló que cualquier comunicación debía ser remitida a su sede principal, ya que el director departamental no era el competente para adoptar decisiones de militancia.

Para fundamentar sus argumentos, mencionó la sentencia C-490 de 2011, en la que, en su criterio, el Tribunal Constitucional sostuvo que los ciudadanos que pertenezcan a un partido político detentan deberes, en aras de mantener la disciplina de la agrupación, que no pueden ser omitidos.

Por otro lado, reiteró que la Dirección Nacional del partido Cambio Radical certificó, el 12 de diciembre de 2015, que no había ningún registro sobre la renuncia de la señora **HERNÁNDEZ** y que, por tal razón, seguía siendo militante de este movimiento político. Según el actor, esta certificación es consecuente con "*una organización centralizada, que debe certificar la condición de sus asociados* (…) *de lo contrario estaríamos frente a una organización descentralizada* (…) *con autonomía regional, cosa que para nada lo es*"[14].

Agregó además que en sentencia C-342 de 2009, la Corte Constitucional indicó que la inscripción de los candidatos a un partido político diferente al que los avaló en la elección anterior, debía estar antecedida de una renuncia oportuna, evitando de esta forma la configuración de la prohibición de doble militancia.

En consecuencia, planteó que existen tres requisitos que se deben cumplir en aras de no incurrir en la citada prohibición: "*1) que haya renuncia oficialmente al partido que lo avaló;* ***2) que haya notificación oficial y oportunamente su renuncia*** *(sic) 3) que la inscripción sea para un proceso electoral diferente*"[15]; afirmó en este sentido que el segundo de ellos no fue acreditado por la demandada, pues la renuncia debía ser presentada ante el Directorio Nacional, mediante el diligenciamiento del formato de desvinculación.

Por último, y con el fin de establecer si la renuncia se presentó en debida forma, solicitó que *"se requiera al Representante Legal (sic) del partido Cambio Radical, ya que la fundamentación central de la sentencia en su sentido adverso, corresponde a la supuesta contradicción entre las tres comunicaciones expuestas por el*

---

[13] Folio 286.
[14] Folio 288.
[15] Folio 289.

Representante del Partido, cosa que la parte actora no observa, siendo la última carta reiterativa de la primera…"[16].

VII.- ADMISIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN

Mediante providencia de 8 de julio de 2016, el Despacho sustanciador decidió **admitir** el recurso de apelación formulado por el señor Giovanny Reyes Silva contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander el 17 de mayo de 2016. En dicho auto se ordenó poner el escrito de apelación a disposición de la parte demandada por un término común de 3 días, vencidos los cuales, las partes tendrían un término igual para alegar de conclusión[17]. Asimismo, se prescribió, una vez vencido el término anterior, entregar el expediente al agente del Ministerio Público para que rindiera concepto, dentro de los 5 días siguientes.

VIII.-ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Durante el término de traslado para alegar solo intervino el apoderado judicial de la demandada, con escrito en el que reiteró todos y cada uno de los argumentos presentados en la contestación de la demanda.

No obstante, amplió su argumentación en relación con la renuncia radicada por su prohijada ante el partido Cambio Radical, como pasa la Sala a sintetizar:

Adujo que la renuncia fue presentada ante **la autoridad competente**, pues es sabido que los estatutos de la organización política Cambio Radical establecen, para cada uno de los departamentos, una cúpula administrativa encabezada en el departamento de Santander, por el Senador Bernabé Celis Carrillo, *"… quien ostenta la máxima representación del partido en Floridablanca Santander y quien efectivamente recibió la renuncia de mi representada"*[18].

Manifestó que el escrito de renuncia **no se encontraba sujeto a requisito alguno**, ya que en los estatutos de Cambio Radical "*no existe una norma que indique protocolos especiales para presentar renuncia*"[19].

En consonancia con lo anterior, indicó que su defendida procedió a presentar renuncia **atendiendo el conducto regular de esta organización política**, puesto que, el senador Celis Carrillo *"… funge como la máxima autoridad del partido* (en Santander) (…) *y que por*

---

[16] Folio 291.
[17] Folio 330.
[18] Folio 349.
[19] Ibídem.

trazabilidad con los estatutos es quien hace parte de la comisión política central…"

A partir de lo anterior, concluyó que en el expediente no existe prueba alguna de la doble militancia endilgada a la demandada, pues se demostró que su inscripción como candidata al Concejo municipal de Floridablanca, por el movimiento de Autoridades Indígenas Nacionales – AICO, estuvo antecedida de la renuncia al partido Cambio Radical.

Finalmente, hizo alusión al principio de la eficacia del voto, afirmando que la anulación del acto de elección enjuiciado, no solo conllevaría la afectación de los derechos subjetivos de su defendida*, "sino también los derechos políticos de los 1077 ciudadanos que votaron por ella para que los representara en la corporación Municipal (sic)"*[20].

IX.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO EN SEGUNDA INSTANCIA

El agente del Ministerio Público rindió concepto el 27 de julio de 2016, en el cual solicitó se confirme la sentencia de primera instancia, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

Señaló que la solicitud presentada por el recurrente, respecto de requerir al representante legal del partido Cambio Radical, es "*ambigua e ininteligible*"[21] y, debe ser rechazada, por cuanto, no es la oportunidad procesal para formular este tipo de solicitudes.

Asimismo, sostuvo que el citado requerimiento no era necesario, pues en el expediente obran las certificaciones proferidas por el representante legal de esta organización política, que permiten determinar con toda certeza, si la prohibición de doble militancia se configuró o no en el presente asunto.

En relación con los argumentos empleados por el apelante, la vista fiscal afirmó que, en primer lugar, se podía evidenciar una cierta desorganización al interior del partido Cambio Radical, lo que llevó a su representante legal a expedir certificaciones disímiles en un corto periodo de tiempo.

Igualmente, manifestó que era claro que en los estatutos de esta agrupación política, no se consagra un procedimiento especial referente al retiro de los miembros; de allí que esta omisión no pueda ser atribuida a la demandada, cuando es claro que la misma es responsabilidad única del partido.

---

[20] Folio 358.
[21] Folio 369.

Se refirió a los artículos 8 y 12 de los estatutos de Cambio Radical, para lo cual manifestó que en ellos se le da la potestad al comité central de aceptar o negar avales, pero **no** de aceptar las renuncias de militancia, como lo afirma el demandante.

Finalmente, concluyó que la demandada no incurrió en doble militancia, puesto que, no se pudo probar la vinculación simultánea a los dos partidos políticos – Cambio Radical y AICO.

X.- SOLICITUD DE PRUEBAS EN SEGUNDA INSTANCIA

Con el escrito de impugnación, el demandante solicitó, además de la revocatoria de la sentencia de primera instancia, requerir al representante legal del partido Cambio Radical, en los siguientes términos:

> "En consecuencia de lo aquí expuesto y aras del buen derecho, **se le solicita a los honorables magistrados que se requiera al representante legal del partido Cambio Radical**, ya que la fundamentación central de la sentencia en su sentido adverso, corresponde a la "supuesta contradicción entre las tres comunicaciones expuestas por el Representante del Partido (sic), cosa que la parte actora no observa, siendo la última carta reiterativa de la primera, y además **plantea un procedimiento interno que se deberá argumentar**, cosa que en el contenido procesal de la demanda no se advirtió (…)" (negrilla fuera del texto)

En este sentido, adujo que el requerimiento del representante legal de Cambio Radical, se presentaba como la única forma de determinar si la renuncia de la demandada a dicha colectividad política, fue formulada de conformidad con sus estatutos, para finalmente establecer si la misma incurrió o no en la causal de doble militancia.

Con auto de 1º de septiembre de 2016, la Consejera Ponente despachó negativamente la mentada solicitud probatoria, por cuanto, la misma resultaba improcedente a la luz del artículo 212 del CPACA, al no encauzarse en ninguna de las situaciones contenidas en dicha disposición normativa, que permiten el decreto de la prueba en segunda instancia.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1.- Competencia

Esta Sala es competente para conocer y decidir en segunda instancia del proceso de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos

150[22] y 152.8[23] del CPACA, y el Acuerdo 55 del 5 de agosto de 2003[24], expedido por la Sala Plena del Consejo de Estado.

2.- De la prueba del acto de elección acusado

El acto de elección de la señora CLAUDIA CECILIA HERNÁNDEZ VILLAMIZAR como concejal del municipio de Floridablanca – Santander, para el período constitucional 2016-2019, se acreditó en debida forma con la copia auténtica del formulario E26 CON[25], de 30 de octubre de 2015, expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

3.- Del asunto objeto de la apelación

Con fundamento en los supuestos de hecho y de derecho reseñados en el acápite de antecedentes, corresponde a esta Sala Electoral determinar si, como lo asevera el impugnante, el acto de elección acusado se encuentra viciado de nulidad, por cuanto la Concejal de Floridablanca para el período 2016-2019 CLAUDIA CECILIA HERNÁNDEZ VILLAMIZAR incurrió en la prohibición de doble militancia, contenida en el inciso 2artículo 107 de la Constitución Política y artículo 2º, inciso 1º de la ley 1475 de 2011, al pertenecer simultáneamente a dos agrupaciones políticas –Movimiento de Autoridades Indígenas y Cambio Radical– al momento de inscribir su candidatura, porque la renuncia que presentó al partido Cambio Radical, el 11 de junio de 2015, carece de validez por no haber sido tramitada ante la organización central del partido.

Para resolver el anterior planteamiento, la Sala (i) retomará algunas de las reflexiones jurídicas que, sobre la doble militancia, realizó en pronunciamiento de 28 de septiembre de 2015[26], para luego (ii) entrar a estudiar el caso en concreto.

---

[22] Artículo 150 CPACA. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia."

[23] Artículo 152.8 CPACA. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (…)8. De la nulidad del acto de elección de contralor departamental, de los diputados a las asambleas departamentales; de concejales del Distrito Capital de Bogotá; de los alcaldes, personeros, contralores municipales y miembros de corporaciones públicas de los municipios y distritos y demás autoridades municipales con setenta mil (70.000) o más habitantes, o que sean capital de departamento. El número de habitantes se acreditará con la información oficial del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE. La competencia por razón del territorio corresponde al Tribunal con jurisdicción en el respectivo departamento.

[24] Artículo 1. Distribución de negocios entre las secciones. El artículo 13 del Acuerdo No. 58 de 1999, por el cual se expidió el reglamento del Consejo de Estado, quedará así: **Artículo 13.-** DISTRIBUCIÓN DE LOS NEGOCIOS ENTRE LAS SECCIONES. Para efectos de repartimiento, los negocios de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así: (…) **Sección Quinta:** 3-.Los procesos electorales relacionados con elecciones y nombramientos.

[25] Folios 62 y 63

[26] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. Nº. 11001-03-28-000-2014-00057-00. C.P: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Actor: Yorgin Harvey Cely Ovalle y otro.

4.- La doble militancia[27]

4.1.- Evolución de la doble militancia

En el ordenamiento jurídico colombiano la doble militancia surgió con la Reforma Política del Acto Legislativo 01 de 2003, que tenía como finalidad el fortalecimiento de los partidos políticos.

Basándose en ese diagnóstico, el proyecto de acto legislativo propuso fórmulas para solucionar esos defectos del sistema, entre los cuales se destacaban, además de la prohibición de la doble militancia de los ciudadanos en general, requisitos más exigentes para la creación de partidos, inclusión de la figura del umbral electoral, limitación del derecho de postulación, con la definición del máximo de candidatos o listas de cada partido o movimiento, y la posibilidad para el legislador de imponer requisitos para la inscripción de candidaturas o listas.

Sobre la doble militancia en el informe de la ponencia para primer debate del 30 de septiembre de 2002 de Senado se señaló[28]:

> "Los proyectos proponen además que **se establezcan limitantes a la posibilidad de pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político**, pero con una diferencia. Mientras que en el Proyecto 01 la prohibición se aplica a todos los ciudadanos, en el Proyecto 03 la limitación se aplica sólo a los candidatos o elegidos. La mayoría de los ponentes considera que el objetivo de fortalecer los partidos se alcanza de mejor manera por la vía propuesta en el Proyecto 01, en el entendido de que, en todo caso, no es obligatorio pertenecer a ningún partido. No obstante, **una vez decidida autónomamente la militancia por parte del ciudadano, esta debe implicar responsabilidades y compromisos, que garantizaría mejor la prohibición a la doble militancia para todos los ciudadanos** y no sólo para los candidatos o elegidos" (negrillas fuera de texto).

De conformidad con lo reseñado, sobre el fundamento de la prohibición, instituida para los ciudadanos en general, como una medida más para el fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos y como no se precisó una consecuencia concreta frente a quien incurriera en dicha prohibición, ni para los ciudadanos, ni para los que resultaren elegidos con el aval de un partido político, la posición reiterada de esta corporación sobre las consecuencias de la doble militancia, en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2003 fue que no constituía por sí sola inhabilidad para acceder a cargos públicos, y

---

[27] ibídem.

[28] Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2002, por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2002, por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y el 07 de 2002, por medio del cual se reforman los artículos 107, 109, 112, 113, 134, 171, 176, 258, 264, 266 y 281 de la Constitución Política de Colombia.

por ende no podía derivarse nulidad electoral ni pérdida de investidura[29]:

> "La Sala Plena Contencioso Administrativa de esta Corporación[30] y esta Sala de Decisión,[31] ya se han pronunciado en el sentido de que la inobservancia de la prohibición contenida en el inciso segundo del artículo 107 constitucional, sobre doble militancia política, por sí sola no constituye una inhabilidad para acceder a cargos o corporaciones públicas de elección popular, de la que puedan derivarse las causales de pérdida de investidura o de nulidad electoral. Lo anterior por cuanto dicha prohibición está dirigida a los ciudadanos en general y su fin primordial es lograr el fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos, en tanto que las inhabilidades, al igual que las incompatibilidades, están encaminadas a garantizar una actividad transparente en el ejercicio de la función pública".

Posteriormente, en agosto de 2008, con el objetivo de "*profundizar en la democratización interna de los partidos, su fortalecimiento y su responsabilidad política, dentro de un marco programático y de transparencia en las relaciones entre los poderes públicos, y consciente de la necesidad urgente de proteger el sistema democrático del influjo de agentes y organizaciones criminales*"[32]. Se presentó el proyecto de reforma constitucional que fue aprobado y expedido el 14 de julio de 2009.

En el Acto Legislativo 01 de 2009 se reiteraron las citadas prohibiciones relacionadas con la doble militancia, y como ya se indicó se añadió, además de la responsabilidad de los partidos en la concesión de avales y otras medidas, que quien siendo miembro de una corporación pública decidiera presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, debería renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.

En el parágrafo 2º del artículo 1º del Acto Legislativo también se previó que el legislador, mediante la respectiva ley estatutaria, desarrollaría este asunto.

Luego de la reforma constitucional de 2009, la jurisprudencia de esta Sección sobre las consecuencias de la doble militancia se mantuvo, al considerar que la norma que contenía la prohibición resultaba

---

[29] *Sentencia del 3 de febrero de 2006. Sección Quinta. Consejo de Estado. Mp. Filemón Jiménez Ochoa. Rad. 68001-23-15-000-2003-02787-01(3742)*

[30] *Sentencias PI-1441 y PI-1463 del 11 y 25 de mayo de 2004, respectivamente.*

[31] Sentencia del 26 de Agosto de 2004. Exp. 3343, en que se confirmó la Sentencia del 18 de marzo de 2004 del Tribunal Administrativo de la Guajira, que negó las súplicas de la demanda contra la elección de la señora Elaine Minela Zabaleta Montero como Alcaldesa Municipal de El Molino para el periodo 2004-2007.

[32] *Exposición de motivos, proyecto de Acto Legislativo 01 de 2009,*

idéntica, y se señaló[33]:

> "Como se ve, el Constituyente derivado en las sucesivas reformas ha incrementado la disciplina de las agrupaciones políticas para fortalecer el sistema de bancadas.
>
> Del texto del artículo 107 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009, se puede determinar que se mantiene idéntica la prohibición prevista desde el año 2003 en el sentido de que ***i)*** "*En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica"*; de igual manera, se mantuvo incólume que ***ii)*** *"Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral."*

El Acto Legislativo 01 de 2009, agregó: ***iii)*** *"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".* Autorizó a que, por una sola vez, a los miembros de los Cuerpos Colegiados de elección popular, o a quienes hubieren renunciado a su curul con anterioridad a la vigencia del acto legislativo [14 de julio de 2009][34], para inscribirse en un partido distinto al que los avaló, sin renunciar a la curul *"o incurrir en doble militancia"*, siempre y cuando se realice dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia de dicho acto legislativo.[35]

Por otra parte, el constituyente derivado previó que el legislador, por conducto de una ley estatutaria, desarrollara este artículo.[36]

En acatamiento del mandato otorgado por el parágrafo transitorio 2º del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2009, se profirió la Ley Estatutaria 1475 de 14 de julio 2011[37] "*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"*

El artículo 2º de la referida Ley Estatutaria desarrolló la doble militancia de la siguiente forma:

> "**PROHIBICION DE DOBLE MILITANCIA.** En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o

---

[33] Consejo de estado. Sección Quinta. Radicación: 63001233100020110031 1 .Expediente: 2011-0311. M.P. Mauricio Torres cuervo. Entre otras Sent. 30-06-2011. Exp. 11001-03-28-000-2010-00062-00 M.P. Susana Buitrago.

[34] En razón a que el artículo 15 de la enmienda prevé: "El presente acto legislativo regirá a partir de su promulgación", y ello se realizó en el Diario Oficial No. 47.410 de 14 de julio de 2009.

[35] Parágrafo transitorio 1°.

[36] *Parágrafo transitorio 2°.*

[37] *Publicada en el Diario Oficial No. 48.130 de 14 de julio de 2011.*

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

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

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

PARAGRAFO. 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".

El legislador estatutario extendió el ámbito de aplicación de la figura de la doble militancia, pues eliminó la expresión que imponía que el partido o movimiento político debía contar con personería jurídica, que venía desde el Acto Legislativo 01 de 2003. En consecuencia, dispuso que: *"…En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político"*.

Sobre el particular, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-490 de 2011, al revisar la constitucionalidad del citado artículo, determinó que, "*el legislador estatutario puede incorporar una regulación más exigente o extensiva respecto a la prohibición de doble militancia*" y, por ende, extendió la prohibición a las agrupaciones políticas sin personería jurídica.

En síntesis, argumentó que "…*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".

Según esta Sección[38], "…*lo anterior es de la mayor importancia, porque antes de la vigencia de la Ley 1475 de 2011 y con ello, de la interpretación realizada por la Corte Constitucional en la sentencia C-490 de 2011, la figura de la doble militancia, según el texto constitucional y para la jurisprudencia de esta Corporación, comportaba únicamente la prohibición de "pertenecer a más de un partido o movimiento político* ***con personería jurídica****, de suerte que si la organización política carecía de personería jurídica, no podría configurarse doble militancia política*".[39]

En resumen, en la actualidad la doble militancia comporta 5 modalidades[40], así:

- **En el Acto Legislativo 01 de 2009**

La doble militancia según la norma constitucional vigente, se materializa en tres situaciones:

La primera, una prohibición dirigida a los ciudadanos de manera general "*En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica".*

La segunda, que no está dirigida a los ciudadanos de manera general, sino a quienes participen en consultas de partidos o movimientos políticos o en consultas interpartidistas "*Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral".*

---

[38] *Sentencia del 1 de noviembre de 2012. C.P. Mauricio Torres Cuervo, Exp. 2011-0311. Actor. Jesús Antonio González.*

[39] Ver, entre otras, sentencias de la Sección Quinta de 8 de febrero de 2007, Rad. 11001-03-28-000-2006-00107-00(4046) C.P. Darío Quiñones; 23 de febrero de 2007, Rad. 11001-03-28-000-2006-00018-00(3982-3951). C.P. Reinaldo Chavarro.

[40] *Sentencia del 1 de noviembre de 2012. C.P. Mauricio Torres Cuervo, Exp. 2011-0311. Actor. Jesús Antonio González.*

La tercera prevista en el último inciso del artículo 107 en los siguientes términos. *"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.*

- **En la Ley 1475 de 2011**

En el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011 se definió la doble militancia, se adicionaron otras dos conductas prohibitivas para los directivos de los partidos y movimientos políticos y, finalmente, **se previó la forma como sería sancionada la transgresión de la norma**.

La cuarta prevista en la ley estatutaria relacionado con la doble militancia consagrado como: "*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"*

Y una **quinta** situación relacionada también con los directivos así*: 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.*

4.2.- Sobre la sanción de la doble militancia

De igual forma es en la Ley 1475 de 2011, que se prevé la consecuencia de la prohibición así: "*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"*

Así mismo el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que entró en vigencia el 2º de julio de 2012, establece la doble militancia como causal de nulidad electoral así:

> "**Artículo 275. *Causales de anulación electoral.*** Los actos de elección o de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el artículo 137 de este Código y, además, cuando:
>
> (…)
>
> 8. Tratándose de la elección por voto popular, el candidato incurra en doble militancia política - ~~al momento de la elección~~[41]".

Sobre el particular, a partir de enero de 2013, esta Sala de Decisión replanteó la concepción que traía sobre las consecuencias de la doble militancia relacionadas con los candidatos que participaran en consultas y los miembros de Corporaciones, frente a la validez del acto de elección y adoptó una nueva visión sobre el significado de esa norma y las consecuencias de la doble militancia frente a la validez del acto de elección así[42]:

> "En ese orden de ideas, los eventos o situaciones de prohibición para inscribirse que prevé el Acto Legislativo 01 de 2003, implican, entonces, a contrario sensu, que quien hace caso omiso a esas limitantes, se inscribe irregularmente al contrariar norma superior expresa al respecto y la traslada al acto de elección, que, por ende, nace a la vida jurídica viciado, pues tuvo como origen una inscripción no autorizada".

Dentro de este contexto, la posición mayoritaria de la Sala[43] señaló que las situaciones de prohibición para inscribirse que prevé el Acto Legislativo 01 de 2003 (con las modificaciones del Acto Legislativo 01 de 2009), implican, entonces, que quien hace caso omiso a esas limitantes, se inscribe irregularmente al contrariar norma superior expresa al respecto y la traslada al acto de elección, que, por ende, nace a la vida jurídica viciado, pues tuvo como origen una inscripción no autorizada.

Así mismo en sentencia de 23 de octubre de 2013[44], esta Sección[45] declaró la nulidad del acto de elección del diputado del Huila, Luis Carlos Anaya Toro, por encontrarlo incurso en doble militancia en la modalidad prevista en el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011, por no renunciar a la curul de Concejal por el Partido Verde, dentro del término inhabilitante de 12 meses anteriores a la inscripción por otro partido, y tampoco haber ingresado al Partido de la U, por el que

---

[41] Texto subrayado declarado inexequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-334 de 2014.

[42] Entre otras, ver sentencias del 7 de febrero de 2013, C.P. Susana Buitrago Valencia. Expedientes: 2011-0666 y 2012-0026. 18 de noviembre de 2013, Expediente 2012-00052-01.

[43] Salvamento de voto consejera Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Exp. 2012-00052-01. 18 de noviembre de 2013.

[44] M.P. Susana Buitrago Valencia. Rad.41001233100020120005 2-01.

[45] Con salvamento de voto de la magistrada Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, por considerar que no era aplicable la consecuencia de la declaratoria de la nulidad de la elección en ese caso concreto por incurrir en doble militancia, toda vez que para el inicio de la época de inscripción no había entrado en vigencia la ley 1475 de 2011, y tampoco para el momento en que empezaba el término inhabilitante había sido expedida la norma prohibitiva.

resultó elegido como Diputado, en el período de dos meses que establecía el Acto Legislativo 01 de 2009, lapso en el que estaba facultado para hacerlo sin incurrir en doble militancia.

También, en sentencia de 12 de septiembre de 2013[46], sobre la doble militancia como causal de nulidad se señaló:

> "Ahora bien, en la actualidad, la discusión sobre el eventual fundamento de una nulidad electoral por incurrir en la prohibición de doble militancia, se torna en bizantina con la entrada en vigencia del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo C.P.A.C.A.
>
> En efecto, la Ley 1437 de 2011, consagró la doble militancia como una causal expresa de nulidad para los actos que declaren una elección de carácter popular, razón por la cual, con su entrada en vigencia, las elecciones pueden ser demandadas con fundamento en ello, habiéndose disipado así cualquier duda sobre el particular.
>
> Lo expuesto significa que, sin lugar a dudas, **actualmente[47]** la doble militancia es causal de nulidad electoral y, como tal, tendrá plena eficacia para los comicios electorales que hayan de realizarse en un futuro próximo".

Así las cosas, no hay duda que actualmente la doble militancia es causal de nulidad electoral. En efecto así fue consagrado en el numeral 8º del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, y precisado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-334 de 2014, en lo relacionado con el momento en que se configura la conducta, así:

> "Al analizar la expresión: "al momento de la elección", contenida en el numeral 8 del artículo 275 y en el literal a) del numeral 1 del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, que regula las causales de anulación electoral y el contenido del auto admisorio de la demanda y las formas de practicar su notificación y, al hacerlo, fijar como hito temporal para verificar si el candidato incurre o no en doble militancia dicho momento, este tribunal constató que la misma desconoce las reglas constitucionales y estatutarias que precisan en qué momento el candidato incurre en doble militancia"[48].

5.- Caso concreto

Como quedó expuesto en los antecedentes de esta providencia, el demandante niega cualquier validez a la renuncia presentada por parte de la demandada al partido político Cambio Radical, pues, en su sentir, la misma no fue tramitada de conformidad con el procedimiento consagrado en los estatutos internos de la mentada agrupación política, los cuales imponían su radicación ante la organización del nivel central y no del departamental.

---

[46] *M.P. Alberto Yepes Barreiro. Rad. 25000233100020110077 5-02*
[47] *Una vez entraron en vigencia las Leyes 1437 y 1475 de 2011.*
[48] *Corte Constitucional. Sentencia C-334 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo.*

Por lo anterior, la parte actora sostiene que la configuración de la doble militancia se encuentra acreditada, por cuanto, para la época en que la señora Hernández Villamizar se inscribió como candidata al Concejo municipal de Floridablanca, para el periodo constitucional 2016-2019, por el Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia-AICO, ostentaba igualmente el estatus de militante de Cambio Radical.

En contraposición, la parte demandada manifiesta que el elemento normativo de la doble militancia, esto es, la concurrencia de pertenencia a más de un partido o movimiento político, resulta desvirtuada, producto de la renuncia presentada ante el Directorio departamental de Cambio Radical en Santander y, por consiguiente, el acto de elección acusado no está viciado de nulidad.

Así las cosas, le corresponde a esta Sala Electoral establecer si la demandada pertenecía simultáneamente al Partido Cambio Radical y al Movimiento de Autoridades Indígenas -AICO al momento de la inscripción de su candidatura al Concejo Municipal de Floridablanca, para lo cual es necesario establecer si la renuncia realizada al Partido Cambio Radical es válida, por ende, se debe determinar cuál es la autoridad competente al interior del Partido Cambio Radical para adelantar el trámite de renuncia.

Bajo este panorama, esta Sala de Decisión estima necesario determinar: **(i)** las características de la causal de doble militancia indicada en la demanda, **(ii)** el procedimiento específico de renuncia establecido en los estatutos internos de Cambio Radical y, finalmente, **(iii)** si la renuncia presentada por la señora Hernández Villamizar debe ser tenida como válida o no.

5.1.- Las características de la modalidad de doble militancia endilgada a la demandada

Como se explicó, bajo la denominación de doble militancia se han agrupado una diversidad de situaciones proscritas por el orden jurídico colombiano con el fin de fortalecer la organización y el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos.

De allí que resulte necesario precisar la modalidad de doble militancia atribuida a la demandada, pues éstas pueden diferenciarse en razón del sujeto pasivo al que se destinan[49], al hecho que materializa su configuración y, finalmente, a los deberes u obligaciones que se desprenden de las mismas.

---

[49] Corte Constitucional. Sentencia C-334 de 2014. M.P: Mauricio González Cuervo: *"A efectos de aplicar la prohibición de doble militancia es necesario distinguir entre los distintos destinatarios del precepto."*

En este sentido, las prescripciones decantadas alrededor de dicha prohibición pueden dirigirse tanto a los ciudadanos como a los directivos de los partidos y movimientos políticos, así como a los miembros de corporaciones públicas de elección popular, **sin que lo anterior implique un tratamiento homogéneo a estas distintas hipótesis**.

En efecto, las modalidades de doble militancia comprenden diversas relaciones que pueden surgir entre los ciudadanos y las agrupaciones políticas, de conformidad con el grado de participación que tengan en la respectiva organización.

Así, el alcance de tal prohibición **es directamente proporcional al grado de intervención ciudadana en el seno de la agrupación política.**

En el caso que ocupa actualmente a la Sala, se desprende del escrito de demanda[50], así como de la fijación del litigio[51], que la modalidad de doble militancia atribuida a la señora **HERNÁNDEZ VILLAMIZAR**, es aquella que enuncia que:

> "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."[52]

De allí que esta Sala pueda sostener que la modalidad de doble militancia enrostrada a la demandada, se adecua al estatus de **miembro simpatizante** que ostentaba la misma, al interior del partido político Cambio Radical.

En efecto, el artículo 4° de los estatutos del partido, obrantes a folio 228 y siguientes del expediente, distingue entre militantes y miembros simpatizantes:

> "ARTÍCULO 4°. DE LA MEMBRESIA Y MILITANCIA. (…)
>
> a) Son **Militantes** del partido los miembros que sean elegidos en una corporación pública o servidores públicos en un cargo de elección popular con el aval de Cambio Radical. También lo serán los miembros Directivos Nacionales, Regionales o Locales de la organización partidista.

---

[50] Folio 50-54
[51] Folio 161
[52] Artículo 2º, inciso 1º de la Ley 1475 de 2011. Este inciso replica la prohibición establecida en el inciso 2º del artículo 107 constitucional.

b) Serán **miembros simpatizantes** todos aquellos que reciban la credencial de identificación correspondiente, mediante solicitud de aceptación expresa de cumplir con los estatutos y el código de ética del partido" (Negrillas fuera de texto).

Descendiendo al caso en concreto, y teniendo en cuenta las pruebas allegadas regular y oportunamente al proceso, la Sala encuentra demostrado que:

- La ciudadana **CLAUDIA CECILIA HERNÁNDEZ VILLAMIZAR** solicitó, el 12 de julio de 2011, aval del partido Cambio Radical[53] para participar en las elecciones municipales al Concejo de Floridablanca para el periodo constitucional 2012-2015, fecha desde la cual adquirió la condición de militante en la mencionada agrupación política.

- La demandada, en las elecciones de autoridades locales realizadas el 30 de octubre de 2011, no fue elegida como concejal del municipio de Floridablanca.

- Ahora bien, esta última accedió al Cabildo municipal con el aval de Cambio Radical, para el periodo 2012-2015, desde el 8 de enero de 2013 - luego de suplir la vacancia absoluta[54] de la curul de este mismo partido, producto de la decisión del procurador provincial de Bucaramanga de inhabilitar y destituir a Heriberto Vera Pedraza- y hasta el 29 de julio del mismo año, por haber sido revocada esta decisión de destitución.

Así las cosas, esta Sala de Decisión observa que, para la fecha de presentación de la renuncia al partido Cambio Radical, esto es, el 11 de junio de 2015[55], la demandada no ostentaba la condición ni de servidora pública en un cargo de elección popular ni muchos menos era miembro de una corporación pública, lo que ratifica su condición de miembro simpatizante.

Advertido ello, no es de recibo para esta Sala Electoral el argumento del impugnante según el cual los presupuestos fijados por la Corte Constitucional, en sentencia C-342 de 2006, debían ser cumplidos por la señora **HERNÁNDEZ VILLAMIZAR** al inscribir su candidatura al Concejo municipal de Floridablanca para el periodo 2016-2019 por el Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia - AICO.

Conviene recordar que, en el escrito de impugnación manifiesta que:

---

[53] Folio 221
[54] Folios 7 a 10
[55] Folio 98

> "También debe tenerse en cuenta lo expuesto por la Corte Constitucional en Sentencia (sic) C-342 de 2006 (…) [en la cual se] señala que la norma acusada establece **tres requisitos que deben cumplir los candidatos que quieran inscribirse por un partido diferente al que lo avaló en la elección anterior para no incurrir en doble militancia,** como son 1) que haya renunciado oficialmente al partido que lo avaló; **2) que haya notificado oficial y oportunamente su renuncia,** (sic) y 3) que la inscripción sea para un proceso electoral diferente." (Negrilla dentro del texto)

En efecto, los requisitos allí fijados, no son aplicables al presente asunto, pues en dicha decisión la Corte abordó el tema de la doble militancia, desde la perspectiva de los titulares de un cargo de elección popular o miembros de corporaciones públicas, y declaró la inexequibilidad de la norma allí acusada[56].

Precisado lo anterior, la modalidad endilgada a la demandada, se caracteriza de una parte por dirigirse a los ciudadanos en general[57], y por otra, por cuanto, tiende a impedir que éstos puedan pertenecer **simultáneamente** a más de un partido o movimiento, restringiendo así su derecho de asociación política, **pues proscribe la facultad de los ciudadanos para inscribirse formalmente en dos de ellos al mismo tiempo**[58].

Si bien es cierto la doble militancia no implica la imposibilidad para los miembros de un partido político de desafiliarse del mismo, luego de que las convicciones ideológicas e idiosincráticas de éste, no se avienen más a aquéllas de quien milita en dicha agrupación, dicho apartamiento debe estar precedido de una solicitud de renuncia, sin que, en este caso, por la modalidad de doble militancia imputada a la demandada, la renuncia deba ser presentada con una antelación específica, como sí ocurre en otros eventos, pues simplemente se requiere que no exista simultaneidad en la afiliación partidista.

Significa lo anterior que la única obligación que pesaba sobre la señora **HERNÁNDEZ VILLAMIZAR**, antes de formalizar su inscripción dentro del Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia-AICO, era formular escrito de desafiliación a Cambio Radical, debido a que, la misma hacía parte de sus filas desde el 12 de julio de 2011, fecha

---

[56] "Declarar **INEXEQUIBLE**, la expresión "*No incurrirá en doble militancia, ni podrá ser sancionado el miembro de Corporación Pública o titular de un cargo de elección popular que se inscriba como candidato para un nuevo período por un partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos diferente del que lo avaló en la elección anterior, siempre y cuando medie notificación oportuna y cumpla con los deberes de la bancada, de la cual hace parte*", del artículo 4º de la Ley 974 de 2005".

[57] En este sentido, probado se encuentra dentro del plenario que la señora Hernández Villamizar no detentaba, para la fecha de radicación de la renuncia ante el Directorio departamental de Cambio Radical, además de la condición de miembro de corporación pública de elección popular, el estatus de directiva de la citada formación, ni tampoco había participado en consultas internas o interpartidistas organizadas por ésta.

[58] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. nº. 11001-03-28-000-00023-00. C.P: Alberto Yepes Barreiro. Actor: Melquiades Atencia Gómez y otros.

en la cual había solicitado aval a este partido para participar en las elecciones al Concejo, para el periodo 2012-2015.

En estos términos, se dispone la Sala a determinar si la solicitud de renuncia presentada por Claudia Cecilia Hernández Villamizar, **fue oportuna**, esto es, con antelación a la inscripción de su candidatura al Concejo municipal de Floridablanca, para el periodo constitucional 2016-2019, por el Movimiento de Autoridades Indígenas- AICO.

Del análisis de los medios de convicción presentes en el plenario, se colige que la demandada formulo escrito de renuncia a Cambio Radical, el día 11 de junio de 2015. De otro lado, su admisión al movimiento político AICO se materializó en fecha 15 de julio de 2015.

De esta manera, desde una perspectiva temporal, es evidente que Claudia Cecilia Hernández Villamizar renunció oportunamente a la militancia de Cambio Radical, antes de inscribir su candidatura en el nuevo movimiento político.

Sin embargo, el hecho de que la renuncia supere el estudio de la temporalidad, no significa que la misma supere, automáticamente, el estudio sustancial, esto es, de validez, pues es precisamente lo que se debate con el recurso de apelación.

Advierte la Sala que el único cargo formulado en contra de la providencia de primera instancia, consiste en recriminar la competencia del Directorio departamental en la presentación de la renuncia, puesto que, a juicio del impugnante, la única autoridad facultada para ello, es la organización del nivel central.

Por lo anterior, resulta necesario abordar el análisis de la competencia orgánica en materia de renuncia, prevista en los estatutos del partido Cambio Radical.

5.2.- Del análisis de los estatutos de Cambio Radical

Establecidos los elementos de la modalidad de la prohibición de la doble militancia enrostrada a la demandada, la Sala considera que, para el caso que la ocupa en la actualidad, es menester analizar si, de conformidad con el trámite de renuncia dispuesto en los estatutos internos de Cambio Radical, la solicitud de dimisión presentada por la accionada, el 11 de junio de 2015, al senador Bernabé Celis Carrillo, se efectúo ante el órgano competente.

Ello, se hace pertinente, pues mientras que la accionada sostiene que presentó renuncia irrevocable a dicha organización, con antelación a su inscripción como candidata al Concejo municipal de Floridablanca, por el Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia-AICO, la

parte actora afirma que dicha renuncia debe ser tenida como inválida, puesto que, la misma no fue tramitada ante el Directorio Nacional.

En otros términos, para resolver el cargo formulado por el recurrente en contra de la sentencia de primera instancia, se debe determinar si la dimisión presentada por la señora Hernández Villamizar, fue tramitada ante la autoridad competente al interior de la organización política Cambio Radical.

En este orden, se dispone la Sala a emprender el estudio del texto estatutario[59] de esta formación política, siguiendo para esto la referencia de las diferentes disposiciones aducidas por la parte actora, en su escrito de impugnación, de las cuales, a su juicio, se desprende la competencia de la organización del nivel central del partido Cambio Radical, para efectuar los trámites de militancia, incluido, el de desafiliación.

En primer lugar, se advierte que mediante la Resolución nº. 2238 de 2013, el Consejo Nacional Electoral registró la reforma de los estatutos del partido Cambio Radical, modificación que tuvo como principal objetivo, ajustar dicha reglamentación estatutaria a las reglas que se prevén en el cuerpo normativo de la Ley 1475 de 2011.

Por lo anterior, cada uno de los capítulos de los estatutos de la mentada formación desarrollan, en principio, los diferentes numerales del artículo 4º de la citada ley estatutaria, que como se comentó en el marco normativo de esta providencia, prescribe el contenido mínimo de los estatutos de los diversos partidos y movimientos políticos.

En este sentido, el texto estatutario de Cambio Radical consagra, en su capítulo 2°, el régimen de pertenencia, las reglas de afiliación y retiro, así como los derechos, deberes y prohibiciones de los miembros, de conformidad al mandato erigido en el ordinal 2° del artículo 4º de la Ley 1475 de 2011[60].

No obstante, revisadas las cinco disposiciones que conforman el mencionado capítulo, la Sala encuentra que solo dos de ellas tratan el régimen de afiliación y retiro, a saber, los artículos 4° y 8° de los estatutos.

En cuanto al artículo 4°, el mismo ha sido intitulado "*de la membresía y militancia*", disponiendo que:

---

[59] Folio 228

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

> "ARTÍCULO 4º. DE LA MEMBRESIA Y MILITANCIA. Son miembros del Partido los ciudadanos y ciudadanas que compartan sus principios, acepten libremente sus programas, cumplan sus estatutos y el Código de Ética, participen en la aplicación de los mismos y acaten las decisiones de los directivos del Partido.
>
> a) Son Militantes del partido los miembros que sean elegidos en una corporación pública o servidores públicos en un cargo de elección popular con el aval de Cambio Radical. También lo serán los miembros Directivos Nacionales, Regionales o Locales de la organización partidista.
>
> b) Serán miembros simpatizantes todos aquellos que reciban la credencial de identificación correspondiente, **mediante solicitud de aceptación expresa de cumplir con los estatutos y el código de ética del partido.**
>
> **Cualquier Nacional podrá afiliarse al Partido Cambio Radical, lo mismo que retirarse, pero en ningún caso se permitirá a los inscritos en el registro de afiliados del partido, pertenecer simultáneamente a otro con Personería Jurídica.**
>
> El aval es un acto de disposición interna del partido, en donde la ley habilita con plena autonomía de las directivas para concederlo o negarlo y la determinación que encierra el mismo: Es de competencia del Comité Central del Partido, como lo disponen los Estatutos: "Adoptar y velar por el cumplimiento de los estatutos, el código de ética del Partido, Los reglamentos internos, La plataforma y los Programas que se propongan a los electores."

La norma trascrita regula, entre otros, los siguientes temas:

De un lado, establece, tal como se precisó en el aparte anterior de esta providencia, una distinción entre los integrantes que conforman el partido político Cambio Radical, previendo que son militantes quienes hayan sido elegidos en corporaciones públicas o cargos de elección popular con el aval del partido.

Por el contrario, dispone que son miembros simpatizantes, todos aquellos que detentan la credencial de identificación, mediante solicitud expresa en la que se acepte obedecer los estatutos y el código de ética de la colectividad.

Nótese como se establece, en este punto, un requisito de adhesión, pues como se evidencia, la afiliación al partido debe estar precedida de solicitud expresa en este sentido, en la que se manifieste la voluntad de estarse a lo dispuesto en las disposiciones estatutarias, así como en el código de ética de esta agrupación política.

De otro lado, se reproduce en los estatutos de la organización, el mandato constitucional contenido en el inciso primero del artículo

107[61], pues se efectúa una breve mención al derecho de desafiliación en beneficio de los militantes, **sin que pueda desprenderse de allí la existencia de un procedimiento especial de retiro ni mucho menos la autoridad ante quien debe adelantarse este trámite.**

Ahora bien, en relación con el artículo 8° de los estatutos, el mismo regula la inadmisión para ser miembro del partido, en los siguientes términos:

> "Artículo 8°. DE LA INADMISIÓN PARA SER MIEMBRO DEL PARTIDO. El Consejo de Control ético, por si o por delegación, podrá recomendar el rechazo de las adhesiones de quienes durante su trayectoria laboral o profesional hayan incumplido sus obligaciones, o cometido faltas en materia disciplinaria, o quienes hayan sido condenados en cualquier tiempo por la comisión de delitos distintos de los culposos o políticos, o sobre quienes pesen serios indicios acerca de la comisión de delitos; o si se presentan posteriormente a la fecha del otorgamiento del aval situaciones que desaconsejen la continuidad del respaldo extendido y que conlleven incapacidad o ineptitud para llevar la representación y vocería del partido."

Como bien lo observa la Sala, esta disposición atribuye una facultad al Consejo de Control Ético, en el entendido de recomendar el rechazo de las solicitudes de adhesión formuladas por personas que hayan cometido, entre otras, faltas disciplinarias, o delitos distintos de los culposos y políticos.

Empero, si bien el texto normativo fija una competencia en cabeza del Consejo de Control Ético en materia de admisión, **nada indica acerca de la competencia de este órgano para adelantar el trámite de la renuncia ni tampoco otorga función alguna a la organización del nivel central de Cambio Radical**, como lo quiere hacer parecer el recurrente en su recurso de alzada.

Así mismo, menciona el apelante los artículos 11[62] y 12[63] de los estatutos, pues en su criterio, de la lectura de éstos, se decanta la competencia del Comité Central en relación al trámite de renuncia.

---

[61] **Artículo 107.** Modificado por el art. 1, Acto Legislativo 01 de 2009. 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.

[62] Artículo 11. DEL COMITÉ CENTRAL. EL Comité Central del Partido estará integrado por un número plural de Siete (7) miembros determinado por el Comité en ejercicio, uno de los cuales es el Secretario General."

PARÁGRAFO. La falta de sus integrantes serán suplidas por el Comité mediante la presentación de ternas por sus integrantes y escogidos en forma democrática por los mismos."

[63] Artículo 12. DE LAS FUNCIONES DEL COMITÉ CENTRAL. Son funciones del Comité Central del Partido:

(…)

4. El Comité Central, tiene la potestad de negar la solicitud de avales que se vayan a expedir para cualquier elección popular.

Contrariamente a lo sostenido por el impugnante, se encuentra que, del análisis del articulado referenciado, lejos de evidenciarse la competencia de este órgano respecto a las desafiliaciones al partido, el primero de ellos establece las reglas de conformación y suplencia del Comité, mientras que el segundo consagra las diferentes atribuciones conferidas a éste.

De esta manera, esta Sala de Decisión constata la **insuficiencia de los estatutos internos de Cambio Radical, en relación con el trámite de las solicitudes de retiro de sus miembros en general, y especialmente en cuanto al órgano competente ante el cual deben formularse las mismas**.

Por otra parte, la inexistencia de un procedimiento específico de retiro en los estatutos internos de Cambio Radical, puede asimismo constatarse a partir de las contradicciones que se deducen de las certificaciones proferidas por el representante legal de dicha agrupación política, certificaciones que obran a folios 5, 99, 167 y 219 del plenario, así:

- Certificación de 12 de diciembre de 2015, en la cual el representante legal del partido político Cambio Radical sostiene que, "*revisada la base de datos no se encontró registro alguno sobre la renuncia como militante de la señora anteriormente mencionada, por tal motivo y al (sic) a fecha de expedición de esta certificación continua siendo militante del partido Cambio Radical.*"

- Oficio de 19 de enero 2016, por medio del cual el representante legal del partido acepta la renuncia presentada por la señora Hernández Villamizar, el día 11 de junio de 2015, de conformidad con la fecha de recepción del documento, por parte del senador Bernabé Celis Carrillo. Igualmente, atribuye a la regional Santander la omisión en el envío de la renuncia al Directorio Nacional.

- Certificación de 11 de febrero de 2016, a través de la cual el representante legal del partido político Cambio Radical, manifestó que la demandada "*se encuentra actualmente relacionada en nuestra base de datos como militante de nuestra colectividad.* ***Por consiguiente esta certificación anula la comunicación expedida el 19 de enero del presente año***". (Negrilla fuera del texto)

  En cuanto al procedimiento de retiro sostiene que "*para* ***aceptar*** *una renuncia se debe realizar ante la Dirección Nacional*

del Partido y no ante los Directorios Departamentales". (Negrilla fuera del texto)

- Respuesta del secretario general[64] del partido Cambio Radical, de 6 de abril de 2016, a la prueba de oficio decretada por el Tribunal Administrativo de Santander, en la cual dispone que, *"(…) la Señora (sic)* ***CLAUDIA CECILIA HERNANDEZ VILLAMIZAR*** *(…) pertenece al* ***PARTIDO CAMBIO RADICAL*** *desde el día 12 de julio de 2011 cuando solicitó el AVAL como candidata al Concejo del Municipio de Floridablanca para el periodo de 2012-2015*"

  Igualmente, manifiesta que *"respecto a la solicitud de renuncia de la condición de militante de un miembro del partido,* ***este se debe tramitar ante la Dirección Nacional del PARTIDO ubicada en la ciudad de Bogotá, presentando debidamente diligenciado el formato único de desafiliación el cual es validado por el Consejo Nacional Electoral."*** (Negrilla fuera de texto)

  Finalmente niega validez a la renuncia presentada por la demandada, por cuanto, el procedimiento descrito no fue observado por ésta, pues la solicitud fue radicada ante el Directorio departamental y no ante la Dirección Nacional por lo cual, la accionada sigue siendo militante del partido Cambio Radical.

Puestas en relación estas pruebas documentales, esta Sala Electoral observa una contradicción flagrante en tratándose de la militancia de la demandada en la mencionada agrupación política.

Así, en un primer momento, el representante legal certifica la pertenencia de la señora **HERNÁNDEZ VILLAMIZAR** en las filas de dicha colectividad, producto de la ausencia de información sobre su renuncia en las bases de datos. Posteriormente, el mismo revoca lo manifestado en la certificación anterior, admitiendo que la solicitud de retiro presentada, el 11 de junio de 2015, fue aceptada desde esa misma fecha. Acto seguido expide un certificado en el que manifiesta que la demandada continua inscrita como militante en Cambio Radical, anulando paralelamente la certificación de 19 de enero de 2016.

En este mismo sentido, sostiene que el procedimiento para aceptar la desafiliación en las toldas de Cambio Radical, debe indiscutiblemente efectuarse ante la Dirección Nacional del partido, trámite ratificado en

---

[64] De conformidad con el artículo 15 de los estatutos de Cambio Radical "*El Secretario General es el Representante Legal del Partido*"

la respuesta a la prueba de oficio decretada por el Tribunal Administrativo de Santander.

Dicha contradicción flagrante, se agrava aún más si se tienen en cuenta los cortos intervalos de tiempo que distancian estas certificaciones, pues como se puede evidenciar, claramente, la primera fue expedida el 12 de diciembre de 2015; trascurrido un mes y una semana (19 de enero de 2016), se expide el segundo oficio que contradice lo anteriormente expuesto; y finalmente, tres semanas después (11 de febrero de 2016), se profiere el ultimo certificado negando la validez de la renuncia.

El desconocimiento o la negligencia en cuanto al estatus de la demandada, por parte del Partido, deja en evidencia la falta de claridad sobre el trámite que deben seguir sus afiliados para renunciar, pues es inaceptable que el representante legal, como una de las máximas autoridades de esta corporación, ignore este tipo de situaciones.

De allí que se pueda colegir, la ausencia de un procedimiento de renuncia en los estatutos de Cambio Radical, y **en especial de una autoridad encargada de recibir las manifestaciones de renuncia presentadas por los afiliados**.

Por lo anterior, esta Sala de Decisión puede concluir que:

(i) Los estatutos del partido político Cambio Radical vulneran las reglas contenidas en el artículo 4º de la Ley 1475 de 2011, por cuanto, la obligación de adecuar los estatutos al contenido mínimo previsto en esta disposición, va más allá de contar **formalmente** con una división en capítulos que mencionen los diferentes ordinales de la norma en cuestión, pues se exige que **materialmente** se desarrollen los presupuestos contenidos en ella.

El cumplimiento del mandato consagrado en la mencionada ley estatutaria, por parte de Cambio Radical, es **relativo**, ya que, si bien dedica un capítulo al desarrollo de la membresía y de la militancia, no desarrolla reglas propiamente dichas en relación con la afiliación y el retiro.

En este orden, y partiendo de la incertidumbre que aqueja a los militantes y miembros activos de la citada organización política, lo cual lesiona las diferentes manifestaciones del derecho político a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, esta Sala Electoral **exhortará** en la parte resolutiva de esta providencia al Consejo Nacional Electoral, para que, en virtud de sus

competencias constitucionales[65] y legales[66], inspeccione, vigile y controle lo referente a las reglas de afiliación y retiro en los estatutos de Cambio Radical, con el objetivo de velar porque los mismos se adecuen al mandato consagrado en el ordinal 2º del artículo 4º de la Ley 1475 de 2011.

(ii) Contrariamente a lo sostenido por el impugnante, esta Sala de Decisión puede sostener que, a partir del análisis integral de los estatutos de Cambio Radical, no existe un procedimiento de renuncia, y en especial una disposición que otorgue la competencia orgánica, para este tipo de trámites, al Directorio Nacional del partido.

(iii) El trámite de renuncia formulado por el representante legal de Cambio Radical, en certificación del 11 de febrero de 2016, ratificado con posterioridad, en respuesta del 6 de abril de este mismo año, no encuentra sustento alguno en las disposiciones estatutarias de este partido. Por el contrario, como de manera recurrente lo viene advirtiendo la Sala, la ausencia de un procedimiento de desafiliación, y en particular de una autoridad competente en la materia, resulta a todas luces evidente.

No obstante, si en gracia de discusión se aceptará la existencia de un procedimiento específico de dimisión en los estatutos internos de esta agrupación política, la aceptación[67] a la que debe, presuntamente, someterse el retiro, contraría lo dispuesto en el artículo 6º de la Resolución 1839 de 2013, proferida por el Consejo Nacional Electoral, *"por la cual se establece el sistema de identificación y registro de los afiliados de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y de los integrantes de los grupos significativos de ciudadanos que soliciten realizar consulta interna."*

---

[65] Artículo 265 Superior <Artículo modificado por el artículo 12 del Acto Legislativo 1 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral 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 corresponden, y gozará de autonomía presupuestal y administrativa. Tendrá las siguientes atribuciones especiales:
(…)
6. Velar por el cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.

[66] Artículo 3º de la Ley 1475 de 2011: <Artículo CONDICIONALMENTE exequible> El Consejo Nacional Electoral llevará el registro de partidos, movimientos y agrupaciones políticas. Los respectivos representantes legales registrarán ante dicho órgano las actas de fundación, los estatutos y sus reformas, los documentos relacionados con la plataforma ideológica o programática, la designación y remoción de sus directivos, así como el registro de sus afiliados. Corresponde al Consejo Nacional Electoral autorizar el registro de los mencionados documentos previa verificación del cumplimiento de los principios y reglas de organización y funcionamiento consagrados en la Constitución, la ley y los correspondientes estatutos.

[67] Certificación de 11 de febrero de 2016, en la cual el señor Antonio Álvarez Lleras, representante legal de Cambio Radical, manifiesta que: "es de aclarar que el procedimiento para **aceptar** una renuncia se debe realizar ante la Dirección Nacional del Partido y no ante los Directorios Departamentales". (Negrilla fuera de texto)

En efecto, el artículo 6º de la resolución mencionada dispone que:

> "La desafiliación operará desde el momento mismo en que el afiliado comunique su decisión a la organización política."

De lo anterior se desprende que la aceptación del partido o movimiento político **no se constituye en requisito *sine qua non*** para la producción de efectos de la manifestación de desafiliación formulada por cualquier de los miembros o militantes de una formación política.

En este mismo sentido, esta Sala Electoral, en decisión de 8 de septiembre de 2016, manifestó que:

> "En consecuencia, es evidente que la renuncia a un partido o movimiento político surte efectos desde el momento mismo en el que el militante informa a la organización política que es su deseo abandonarla."[68]

En definitiva, producto de la ausencia de un procedimiento de renuncia en los estatutos del partido político Cambio Radical, la desafiliación ante la organización de nivel central de esta organización no puede ser tenida como cierta, como lo quiere hacer parecer el recurrente, con apoyo en las certificaciones expedidas por el representante legal del partido político.

5.3.- De la validez de la renuncia presentada por la demandada

Sabido es que con el escrito de impugnación formulado en contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, el recurrente pretende demostrar la carencia de legalidad de la renuncia elevada por la demandada ante el partido político Cambio Radical, pues, en su sentir, la misma no fue presentada ante la autoridad competente.

Sin embargo, del análisis del articulado contenido en los estatutos de la mentada organización política, esta Sala de Decisión pudo concluir que, lejos de consagrar una competencia orgánica específica para el trámite de los escritos de desafiliación, los estatutos presentan en esta materia un vacío normativo.

En consonancia con lo anterior, la Sala **otorgará validez, tal como lo hizo el *a quo*, a la renuncia presentada por la señora Cecilia Hernández Villamizar**, el día 11 de junio de 2015, ante el senador Bernabé Celis Carrillo, miembro del Directorio departamental del partido político Cambio Radical en Santander, en virtud del parágrafo

---

[68] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. nº. 63001-23-3-000-2015-00361-01 (Acumulado). C.P. Alberto Yepes Barreiro. Actor: Jhon Alexander Arenas y Jaime Alberto Muriel

segundo del artículo 43 de los estatutos, según el cual: *"Se ha de incluir en el Directorio Departamental a los Senadores y Representantes a la Cámara del respectivo departamento (…)."*

En efecto, partiendo de la inexistencia de un trámite especifico de renuncia en los citados estatutos, la manifestación de retiro presentada por la demandada ante el Directorio departamental, debe ser tenida como válida, por cuanto, ésta no se encontraba obligada a formular su demisión ante el Directorio Nacional, tal y como lo quiere hacer ver el impugnante.

Frente a la ausencia de procedimiento de retiro, la señora Hernández Villamizar contaba con una cierta libertad, en el entendido de que podía **expresar su voluntad de desafilarse ante cualquiera de los órganos del partido**[69].

Nótese como la demandada hace prueba de diligencia, pues opta por el trámite de renuncia más adecuado, atendiendo a un criterio territorial, allegando así su escrito de desafiliación a la Dirección departamental de Cambio Radical en su respectiva jurisdicción.

Así mismo, la validez de la renuncia presentada el 11 de junio de 2015, se desprende del hecho de que la misma se aviene a los requisitos de retiro establecidos, recientemente, por la jurisprudencia de esta Sala de Decisión.

Al respecto, se ha sostenido que:

> "(…) para entender que una persona ya no milita en determinado partido, **únicamente,** es necesario que el militante de manera **expresa, clara**, **inequívoca** y a través de cualquier medio, informe a la organización política que es su deseo libre y espontaneo dejar de pertenecer ese partido o movimiento político."[70]

En esos términos, se erige una condición única de desafiliación de un partido o movimiento político, caracterizada, de una parte, por conceder una libertad instrumental al afiliado, pues el retiro puede efectuarse mediante cualquier medio; de otra parte, por calificar la

---

[69] Artículo 9º de los estatutos del partido político Cambio Radical: "DE LOS ÓRGANOS DEL PARTIDO.- La Dirección del Partido estará conformada por:
a. Director Nacional
b. Comité Central
c. Comisión Política Nacional
d. Secretario General
f. Veedor
g. Directorios Regionales, **Departamentales**, Distritales, Municipales y Locales.
h. Comité de Juventudes, Mujeres, Negritudes y los demás que se reglamenten por Resolución.

[70] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad nº. 63001-23-3-000-2015-00361-01 (Acumulado). 8 de septiembre de 2016. C.P. Alberto Yepes Barreiro. Actor: Jhon Alexander Arenas y Jaime Alberto Muriel**.**

manifestación de retiro, ya que la misma deberá ser expresa, clara e inequívoca.

Así las cosas, obra dentro del plenario escrito de renuncia presentado por la demandada al senador Bernabé Celis Carrillo, miembro del Directorio departamental de Santander, en el cual puede leerse: "*por medio de la presente acudo ante usted como máxima autoridad que representa el (sic) partido político Cambio Radical en Santander, con el fin de presentar mi renuncia irrevocable a pertenecer al partido Cambio Radical, a partir de la fecha.*" Este documento cuenta con el sello del partido, en la parte inferior derecha, y con firma de recibido de la señora Viviana Gil, el 11 de junio de 2015 a las 10:53am.

De lo anterior, la Sala colige que la desafiliación debe **ser entendida desde el mismo momento en que fue radicada la renuncia**, esto es, el 11 de junio de 2015 a las 10:53 de la mañana, puesto que, así permite concluirlo el medio de prueba documental referido.

Esta posición se refuerza aún más si se analiza el trasfondo axiológico del presente asunto. En efecto, el contexto sombrío del trámite de desafiliación al partido político Cambio Radical, **no puede ser interpretado en perjuicio de los derechos políticos de la demandada ni menos aún de aquéllos en cabeza del electorado**.

En este sentido, no concederle valor alguno al escrito de desafiliación de la señora Hernández Villamizar, producto de la ausencia de un procedimiento específico de retiro en las disposiciones estatutarias, constituye, en primer lugar, una afrenta contra las diversas manifestaciones del derecho de participación política de la demandada.

Así, la ausencia de una disposición estatutaria que fije la competencia para el trámite de las renuncias en la mencionada agrupación política, contraría el inciso 1º del artículo 40 de la Constitución, **pues se restringe de manera injustificada el derecho de la demandada a conformar, ejercer y controlar el poder político**, ya que si los ciudadanos desean retirarse de una formación política para afiliarse en otra, con el objetivo de postular su candidatura para las siguientes elecciones, la incertidumbre en el trámite de retiro afecta gravemente su derecho a elegir y ser elegido.

Igualmente, es claro que frente a la inexistencia de un procedimiento de retiro, no otorgar ninguna validez a la renuncia presentada, el día 11 de junio de 2015, configuraría una **carga desproporcionada** para Hernández Villamizar, restándole así cualquier efectividad a la

libertad de desafiliación política, con la que cuenta todo ciudadano, de conformidad con el inciso 1º del artículo 107 constitucional[71].

En estos términos, el derecho a formar parte de un partido, movimiento o agrupación política[72] supone que, correlativamente a la libertad de afiliación política con la que cuentan los ciudadanos, **éstos dispongan de una libertad de retiro, libre y espontánea, cuando así lo deseen**; libertad que ha sido objeto de desarrollo jurisprudencial por parte de esta Sala Electoral, en los siguientes términos:

> "Sólo así se materializa la libertad de asociación del dimitente, quien así como decide libre y voluntariamente integrar una organización política, del mismo modo puede discrecionalmente renunciar a ella cuando así lo resuelva. Igualmente con ello se garantiza el derecho de los militantes del respectivo partido o movimiento político a que su representación la lleve una persona que comparta el mismo ideario y propósitos."[73]

Por otra parte, en relación con el derecho de los votantes, la no atribución de validez al escrito de desafiliación formulado, **configuraría igualmente una doble defraudación del principio *pro-electoratem*,** puesto que, la falta de certidumbre en el procedimiento de dimisión *"no puede trasladarse a los electores."*[74], tal como recientemente lo expresó la Sala en relación con *"los errores que los partidos o movimientos políticos cometan en el uso del mecanismo democrático previsto en el artículo 107 de la Constitución."*[75]

Una interpretación contraria vulneraría no solo la confianza depositada por los sufragantes en la candidatura de la señora Hernández Villamizar, sino también el derecho de representación efectiva de éstos, consistente en detentar una grado de participación suficiente en el seno de las corporaciones públicas de elección popular, al tenor del artículo 133 constitucional[76], ya que los privaría de la posibilidad de estar representados en el Concejo municipal de Floridablanca[77].

---

[71] "Artículo 107 Constitucional. Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, **y la libertad de afiliarse a ellos o retirarse**." (Negrilla fuera de texto).

[72] Artículo 40.3 de la Constitución Política

[73]Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. nº. 11001-03-28-000-00023-00. C.P: Alberto Yepes Barreiro. Actor: Melquiades Atencia Gómez y otros.

[74] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. n°. 05001-23-31-000-2015-02551-01. C.P: Alberto Yepes Barreiro. Actor: Daniel Echeverri Sánchez.

[75] Ibídem.

[76] "Artículo 133 constitucional. Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común."

[77] Para el presente asunto, la candidatura de Claudia Cecilia Hernández Villamizar estuvo apoyada por 1077 sufragios.

No obstante, el análisis del único cargo formulado en contra de la providencia de primera instancia, no se detiene allí. **Es preciso que la Sala señale la contradicción lógica de la que adolece el mismo**.

Sostiene el recurrente, en su escrito de alzada, que la renuncia de la señora Hernández Villamizar, al partido de Cambio Radical, carece de toda validez, ya que fue presentada ante el senador Bernabé Celis Carrillo, debiendo haberlo sido ante la organización central del partido, conformada según él, por el*"(Director Nacional, Comité Central, Comisión de Política Nacional y Secretario General)*[78]*".*

Aun si se aceptará hipotéticamente la premisa defendida por el recurrente, la Sala debería igualmente rechazar la configuración de la modalidad de doble militancia endilgada a la demandante, puesto que, la misma sí fue presentada, atendiendo a los estatutos de Cambio Radical, ante uno de los miembros de la Comisión Política Nacional, que a su vez compone la organización central, de acuerdo con lo sostenido por el impugnante.

En consonancia con lo anterior, el artículo 13 de los estatutos del partido político Cambio Radical establece que:

> "DE LA COMISIÓN POLÍTICA NACIONAL.- **Los Senadores** y Representantes a la Cámara elegidos con el aval del Partido, conformarán la Comisión Política Nacional." (Negrilla fuera de texto).

De la disposición estatutaria se desprende que la totalidad de congresistas elegidos con el aval de Cambio Radical, componen la Comisión Política Nacional.

De esta forma, se decanta que la renuncia fue presentada ante uno de los órganos del nivel central, según lo manifiesta el impugnante, pues el senador Celis Carrillo hace parte de la Comisión Política Nacional.

No obstante, la Sala debe resaltar que este escenario hipotético se aleja de la realidad, ya que, como se demostró, no existe en los estatutos un desarrollo normativo en relación con el trámite de desafiliación, ni un órgano específico ante el cual deba adelantarse el mismo.

Finalmente, y como quedó expuesto en el marco teórico de esta providencia, la modalidad de la doble militancia, consagrada a la vez en el inciso 2º del artículo 107 constitucional y en el inciso 1º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011, tiende a impedir la pertenencia simultánea de los ciudadanos a dos partidos o movimientos políticos.

---

[78] Folio 286

De lo anterior, puede sostenerse que la simultaneidad se presenta como uno de los elementos normativos de esta modalidad de la prohibición constitucional, **pues deviene en el hecho configurador de la misma.**

Ahora bien, si la simultaneidad es el requisito configurador de esta acepción de doble militancia, la renuncia debe ser entendida como el elemento que enerva su aparición. De allí que cualquier inscripción a un nuevo partido o movimiento político deba estar precedida de una desafiliación[79].

Sabido es que la inscripción de la demandada al Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia-AICO, se efectuó a partir del 15 de julio de 2015, concediéndosele aval para aspirar al cargo de concejal en el municipio de Floridablanca por dicha formación, fecha posterior a la desafiliación del partido Cambio Radical, surtida el 11 de junio de ese mismo año.

Así las cosas, esta Sala Electoral considera que, cuando la renuncia es irrevocable, libre y espontánea, la misma debe ser tenida como válida, pues se presenta como una expresión de la libertad del ciudadano para decidir si permanece o no adscrito a un partido determinado.

Partiendo de la validez de la renuncia presentada por la demandada, el 11 de junio de 2015, ante la Dirección departamental del partido, con fundamento en las consideraciones efectuadas por la Sala, precedentemente, dicha renuncia impide la configuración de la simultaneidad requerida para la configuración de la doble militancia.

En este orden, la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, el 17 de mayo de 2016, será confirmada.

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

FALLA:

PRIMERO: Confirmar la sentencia de 17 de mayo de 2016 proferida por el Tribunal Administrativo de Santander.

SEGUNDO: Exhortar al Consejo Nacional Electoral para que inspeccione, vigile y controle lo referente a las reglas de afiliación y

---

[79] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad nº. 63001-23-3-000-2015-00361-01 (Acumulado), C.P. Alberto Yepes Barreiro. Actor: Jhon Alexander Arenas y Jaime Alberto Muriel**.**

retiro en los estatutos de Cambio Radical, con el objetivo de velar porque los mismos se adecuen al mandato consagrado en el ordinal 2º del artículo 4º de la Ley 1475 de 2011.

TERCERO: Devolver al Tribunal de origen para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE **CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

ALBERTO YEPES BARREIRO