



Radicación: 73001-23-33-000-2019-00473-01
Demandante: JUAN CAMILO PLAZAS TOVAR
Demandado: ORLANDO RODRÍGUEZ MORALES
(concejal municipio de Ibagué 2020 – 2023)

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrada ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá D.C., veintinueve (29) de abril de dos mil veintiuno (2021)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 73001-23-33-000-2019-00473-01
Demandante: JUAN CAMILO PLAZAS TOVAR
Demandado: ORLANDO RODRÍGUEZ MORALES, concejal municipio de Ibagué (2020 - 2023)
Tema: Doble militancia en la modalidad de ciudadano con pertenencia simultánea a dos colectividades.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación presentado¹ por la parte demandante **JUAN CAMILO PLAZAS TOVAR** contra la sentencia de 10 de diciembre de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, que denegó la nulidad de la elección del señor **ORLANDO RODRÍGUEZ MORALES** en calidad de concejal municipal de Ibagué para el período 2020 – 2023.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

El señor **JUAN CAMILO PLAZAS TOVAR**, presentó demanda de nulidad electoral², de conformidad con el artículo 139 del CPACA, contra el acto declaratorio de la elección del señor **ORLANDO RODRÍGUEZ MORALES**, en calidad de **CONCEJAL MUNICIPAL DE IBAGUÉ – TOLIMA** “por pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica”, y que está contenido en el E-26 CON de 4 de noviembre de 2019 expedido por la Comisión Escrutadora General.

¹ La apelación fue incoada el 18 de diciembre de 2020 contra el fallo notificado el 11 de diciembre anterior.

² La demanda fue presentada el 28 de noviembre de 2019, coadyuvada por el señor Juan Pablo Espinosa Rodríguez mediante escrito adiado de 27 de agosto de 2020, admitida por el Tribunal a quo en auto de 24 de septiembre de 2020.



SC 5780-6





1.2. Soporte fáctico

Como fundamentos fácticos, en síntesis, se plantearon los siguientes:

En las elecciones territoriales del 27 de octubre de 2019, el señor Orlando Rodríguez Morales fue elegido concejal del municipio de Ibagué para el período 2020 – 2023.

El 19 de julio de 2019, mediante Resolución N°. CON TOL 006 el partido Alianza Social Independiente – ASI avala al militante Orlando Rodríguez Morales para su candidatura al Concejo Municipal de Ibagué. La inscripción en el formulario E-6 ante la Registraduría Nacional del Estado Civil (en adelante RNEC) se materializó, conforme lo señaló el demandante en su escrito, el **26 de julio** de aquella anualidad.

Asimismo, militó dentro del Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia – AICO hasta el 13 de agosto de 2019, momento en el cual fue aceptada la renuncia que elevó el 9 de aquel mes y año.

El señor Rodríguez Morales había sido candidato al Concejo Municipal de Ibagué para el periodo 2015 – 2019 por este movimiento político AICO; aunado a ello, en el mes de febrero de 2019 elevó acción de tutela N°. 2019-00018 con el que pretendió ser designado como concejal del municipio de Ibagué en reemplazo de un cabildante electo perteneciente a AICO y que había sido suspendido.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

El actor invocó como causal de nulidad electoral, la contenida en el artículo 275 numeral 8 del CPACA, referente a la doble militancia.

Expuso la transgresión a los artículos 107 de la Constitución Política y 2 de la Ley 1475 de 2011. Esto por cuanto bajo su criterio, el demandado perteneció simultáneamente a más de un partido político, en atención a que al momento de la inscripción (26 de julio de 2019) y del aval para ser candidato al concejo municipal de Ibagué para el periodo 2020 – 2023 por el partido Alianza Social Independiente – ASI (19 de julio de 2019), aún era militante activo del Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia – AICO (pues renunció a este el 9 de agosto de 2019).

1.4. Trámite de primera instancia

1.4.1. Auto admisorio

El Tribunal Administrativo del Tolima, mediante providencia de 6 de diciembre de 2019, admitió la demanda, ordenó las notificaciones de rigor (art. 277 del CPACA)



SC 5780-6





y negó la suspensión provisional solicitada, en tanto no advirtió *prima facie* la violación de las normas superiores a las cuales debía sujetarse el acto, en el entendido que de las pruebas documentales allegadas con la demanda ni de las de las disposiciones aplicables, quedó demostrado, en forma fehaciente, el quebranto, razón que imposibilitó colegir, en esta etapa temprana, la configuración de la doble militancia imputada al accionado.

1.4.2. Contestaciones

1.4.2.1. El demandado Orlando Rodríguez Morales

Se opuso a las pretensiones de la demanda. Señaló que las acusaciones dirigidas en su contra no están llamadas a prosperar atendiendo a que, distinto a las afirmaciones del demandante, aunque haya renunciado al Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia – AICO el 9 de agosto de 2019, lo cierto es que de este escenario no puede concluirse que haya sido militante activo durante el tiempo anterior.

Explicó que no es cierto que incurriera en doble militancia por cuanto no utilizó su presunta condición de miembro del movimiento AICO para obtener votos a favor del partido ASI; empero, destacó que ejerció su derecho de libertad política, lo que implica que no existe obligación alguna de pertenecer a un partido determinado pues prima la libre escogencia de la ideología política afín a sus ideas.

Refirió que, acorde a los lineamientos del artículo 2° de la Ley 1475 de 2011 puede inferirse que aquel ciudadano que pertenezca simultáneamente a más de un partido incurre en doble militancia, sin que ello resulte equiparable a aquel que ha sido elegido para un cargo público o corporación en representación de dicho partido, pues en ese escenario, además de valerse de este para acceder a dicha dignidad, también tiene un compromiso ideológico y programático. En el primer evento debe resolverse dentro de cada partido acorde a su régimen disciplinario; en el segundo, al trascender de la esfera del partido, sí requiere intervención estatal pues se ve inmersa una posible transgresión a los principios del Estado Social de Derecho.

Con ello mencionó que si hubiera militado de manera simultánea en ambos partidos – AICO y ASI –, las repercusiones debían ser sancionatorias conforme a los estatutos internos del corporativo político correspondiente, pues para el momento en que pudo haber incurrido en la causal endilgada por el accionante, no pertenecía a una corporación pública, ni era funcionario público en representación de partidos políticos, ni ocupada cargos directivos en ningún partido.



SC 5780-6





Expuso que bajo la cosmovisión de AICO, esta es una organización social que propende por la protección de las comunidades indígenas, no se está ante militantes o integrantes del movimiento, sino de miembros fundadores y plenos o miembros semiplenos, pues acorde a los artículos 8°, 9° y 10° de los estatutos, los primeros – los plenos- están reservados para las autoridades indígenas – calidad que él no ostentaba –, y los segundos –miembros semiplenos- requería una manifestación por escrito de su voluntad, de lo cual no obra prueba alguna. Por estos motivos expuso que era evidente la imposibilidad de una militancia pues ello no existe en el movimiento y por tanto no se puede estar inmerso en la causal que dio lugar a esta demanda.

1.4.2.2. La Registraduría Nacional del Estado Civil

Solicitó la desvinculación del proceso con fundamento en la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, al considerar que las funciones que le son propias no guardan relación con las pretensiones del accionante, en tal virtud, no es la llamada a responder por la nulidad de la elección del señor **ORLANDO RODRÍGUEZ MORALES**.

1.4.3. Audiencia Inicial

En la audiencia inicial, realizada el 6 de octubre de 2020: **(i)** se saneó el trámite; **(ii)** se negó la excepción propuesta por la Registraduría; **(iii)** la fijación del litigio se indicó que sería el establecer si hay lugar o no a declarar la nulidad de la elección del concejal Orlando Rodríguez Morales con fundamento en la causal de doble militancia; **(iv)** se decretaron las pruebas aportadas por las partes, así como la solicitada por la parte demandada (copia de los estatutos del Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia – AICO vigente para los años 2015 y 2019), y las oficiosas (requerir al Consejo Nacional Electoral para la remisión de los documentos atinentes a los estatutos y al registro de afiliados de los partidos AICO y ASI, específicamente donde repose información del demandado y su periodo de afiliación y **(v)** se fijó fecha para la realización de la audiencia de pruebas.

1.4.4. Audiencia de pruebas

El 4 de noviembre de 2020, se celebró la audiencia de pruebas; en ella se corrió traslado de las probanzas allegadas con motivo de las solicitudes ordenadas en la audiencia inicial y dispuso tenerlas como válidas para ser valoradas en la sentencia.

Asimismo, el juez conductor del proceso estimó innecesaria la audiencia de alegaciones y juzgamiento, requiriendo a las partes e intervinientes para que presenten sus alegatos finales por escrito.



SC 5780-6





1.4.5. Alegatos de conclusión

1.4.5.1. El demandante Juan Camilo Plazas Tovar

Después de realizar el análisis de la causal de doble militancia, en el que acudió a lo dispuesto en el marco normativo aplicable a ésta, a la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, afirmó que se encuentra demostrada la configuración de la prohibición de la doble militancia, toda vez que el demandado no había renunciado al movimiento AICO antes de inscribirse en el partido ASI, siendo el soporte probatorio más importante el escrito de tutela 2019-00018 de 28 de febrero de aquella anualidad en el que manifestó que aun hacía parte del primer movimiento político citado, así como la aceptación de la renuncia de este partido con posterioridad a la inscripción, lo cual debe entenderse, bajo su criterio, como una *confesión indirecta*.

1.4.5.2. El demandado Orlando Rodríguez Morales

Reiteró los argumentos de la contestación de la demanda. Expuso que el artículo 107 de la Constitución Política fue claro en determinar que quien incurra en doble militancia ostenta una calidad reproachable pero que no inhabilita la elección por voto popular a cargos públicos.

Mencionó que este mismo artículo prohíbe ser elegido por un partido diferente del que hacía parte y por cuyo aval llegó a la corporación elección popular, salvo que haya renunciado por lo menos doce meses antes al primer día de inscripción, situación que no le es aplicable habida cuenta que cuando se inscribió no pertenecía a ninguna corporación.

Precisó que, del material probatorio allegado al expediente, no es posible demostrar el señalamiento que hace la parte actora, así como el hecho que, con fundamento en la jurisprudencia electoral, las situaciones que impidan o limiten el derecho de elegir y ser elegido, debe estar expresamente consignado en la Constitución y la Ley sin que puedan aplicarse criterios extensivos sino restrictivos.

1.4.5.3. El coadyuvante Juan Pablo Espinosa Rodríguez

Hizo un recuento de los supuestos fácticos que motivaron el medio de control y señaló que distinto a los planteamientos del demandado, existen cinco modalidades en las que puede presentarse la prohibición por doble militancia: i. los ciudadanos; ii. Quienes participen en consultas; iii. Miembros de corporación pública; iv.



SC 5780-6





Miembros de organizaciones políticas para apoyar candidatos de otra organización y v. Directivos de organizaciones políticas.

Aunado a ello, preceptuó que las pruebas del proceso evidencian que el demandado sí militaba en el movimiento AICO al momento de inscribirse por el partido ASI, lo que deja de manifiesto la configuración de la causal endilgada por el demandante.

1.4.6. Concepto Ministerio Público

Solicitó la denegatoria de pretensiones de la demanda. Realizó un recuento fáctico y normativo respecto de la doble militancia, así como el atinente al derecho a participar en la conformación, ejercicio y control político, consonante con el principio de democracia participativa.

Adujo que ante la existencia de dos interpretaciones razonables sobre la doble militancia debe preferirse la que restrinja menos los derechos de participación política lo cual se encuentra acorde con la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

En todo caso señaló que distinto a los planteamientos del demandado, el artículo 107 Superior permite inferir que en la prohibición de doble militancia, sí existe una restricción de que el ciudadano, siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la elección por un partido distinto, por lo que se le impone renunciar a la curul al menos doce meses antes del primer día de inscripciones, debido a que esta irregularidad por simultaneidad en dos partidos políticos se predica dentro del proceso electoral.

Concluyó que ante la ausencia probatoria que permitiera acreditar la participación del accionado en los comicios de 2015 en militancia con el partido AICO y, con ello continuara perteneciendo a dicha colectividad al momento de inscribirse y obtener el aval por parte de ASI, hace que la duda respecto de la acreditación de conexión con el primer movimiento resulte a favor del demandado.

1.4.7. Fallo de primera instancia

El Tribunal Administrativo del Tolima, mediante sentencia del 10 de diciembre de 2020, negó las pretensiones de la demanda.

Para sustentar la decisión analizó los alcances de la prohibición de doble militancia y las modalidades en las que esta se configura.



SC 5780-6





Afirmó que, conforme al material probatorio del proceso, el señor Orlando Rodríguez Morales obtuvo el aval por parte del Partido Alianza Social Independiente – ASI y que, posterior a ello, presentó renuncia al Movimiento AICO.

Arguyó que los partidos y movimientos políticos gozan de libertad y autonomía cuyo reflejo son sus estatutos, dentro de lo cual se regula lo correspondiente a sus actividades, trámites afiliación y retiro, entre otros; por lo que procedió a estudiar a la luz de estos documentos, si el accionado se encontraba afiliado a alguno de los partidos en cita.

En ese orden, acreditó que con fundamento en la Resolución N°. CON TOL 006 de 19 de julio de 2019 y en la solicitud para la inscripción de listas y constancia de aceptación de candidatos (formulario E-6CO), el partido ASI otorgó el aval al señor Rodríguez Morales para las elecciones al Concejo Municipal de Ibagué por el período 2020 – 2023, lo que le brinda la calidad de militante de esta colectividad.

Ahora, frente al movimiento AICO estableció que no existió claridad sobre el momento del presunto ingreso, tipo de afiliación, calidad de miembro (fundador, pleno, semipleno, vocero no indígena, entre otros) del accionado, lo cual era imprescindible para determinar la modalidad de doble militancia endilgada, sin que el fallo de tutela aportado fuera suficiente para demostrar lo aquí solicitado

Con ello, estudió la renuncia presentada por el demandado a AICO y estableció que, si bien esta fue posterior al momento de inscripción, lo cierto es que los artículos 40 y 42 de los estatutos del movimiento definieron con claridad tanto la afiliación como la pérdida de derechos del afiliado. En este contexto se resaltó la de pertenecer o adherirse a otro partido o movimiento político, que conlleva la desafiliación automática, tesis que ha sido adoptada por la Sección Quinta del Consejo de Estado en sentencia de 17 de noviembre de 2016, expediente N°. 2015-00435³.

Concluyó que, ante la configuración de la desafiliación automática, no existe situación alguna que permita entrever la doble militancia endilgada por el actor, debiéndose negar las pretensiones de la demanda.

1.4.8. Recurso de apelación

El actor y el coadyuvante interpusieron sendos de apelación contra el fallo de primera instancia. No obstante, el *a quo* rechazó por extemporáneo el del segundo, decisión que cobró firmeza sin que hubiera sido interpuesto recurso alguno, únicamente una insistencia para que fuera tenida en cuenta su manifestación, sin que medie respuesta alguna por parte del juez de primera instancia.

³ M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.





Ahora, el actor apelante expuso que de la lectura del artículo 107 de la Constitución Política se infiere que la prohibición de doble militancia está dirigida a todos los ciudadanos sin que sea necesario ostentar una calidad especial para incurrir en ella; asimismo, trajo a colación la sentencia C-334 de 2014 para exponer que existen distintos destinatarios: ciudadanos, militantes e integrantes de los partidos o movimientos políticos, precisando que en la sentencia recurrida se desconoció que la calidad del demandado era del primer grupo (ciudadano) que pertenecía simultáneamente a dos partidos políticos.

Cuestionó que la sentencia de tutela aportada no fuera suficiente sustento para demostrar que el accionado era militante por el movimiento AICO para el año 2019 sin que resulte relevante la fecha en que haya ingresado al partido pues lo significativo es que al momento de la inscripción y otorgamiento del aval por parte del ASI, aún era miembro de AICO como quedó probado con la renuncia y aceptación respectiva por parte de este movimiento, siendo lo primero el acto innato de la voluntad del hoy demandado.

1.5. Trámite en segunda instancia

1.5.1. Auto admisorio

Mediante providencia del 16 de marzo de 2021, se admitió el recurso de apelación impetrado por la parte demandante⁴, se ordenó correr traslado a las partes para alegar y al Ministerio Público para que rindiera concepto.

1.5.2. Alegatos de conclusión en segunda instancia

1.5.2.1. El coadyuvante Juan Pablo Espinosa Rodríguez

Realizó un recuento de los antecedentes del caso y de los argumentos que mencionó en primera instancia, señalando que, distinto a lo acotado por el *a quo*, sí se encontraba que el señor Rodríguez Morales fue militante de AICO y ASI de manera simultánea, solicitando tener en cuenta en conjunto todo el material probatorio: *i.* sentencia de tutela de 28 de febrero de 2019, *ii.* los estatutos de ambas colectividades, *iii.* la afiliación, inscripción y otorgamiento de aval por parte de ASI al demandado, y *iv.* la renuncia presentada por el accionado el 9 de agosto de 2019 ante AICO, lo cual, bajo su criterio, permitiría al *ad quem* arribar a la incursión de la doble militancia y con ello la prosperidad de las súplicas de la demanda.

⁴ Con relación al presentado por el coadyuvante, señor Juan Pablo Espinosa, el *a quo* lo encontró como extemporáneo, sin que esta decisión fuera recurrida, por lo que la Magistrada Ponente no lo admitió.



SC 5780-6





1.5.2.2. Registraduría Nacional del Estado Civil

Expuso que las funciones propias de la entidad tratándose de los comicios corresponden a la labor logística, por lo que, frente a la inscripción de candidatos, así como el aval y verificación de inhabilidades e incompatibilidades, es una labor propia de los partidos y movimientos políticos la cual la hacen previamente, y la RNEC únicamente verifica cuestiones de forma según lo señala el artículo 32 de la Ley 1475 de 2011.

Así las cosas, solicitó confirmar la decisión de primera instancia.

1.5.2.3. El Consejo Nacional Electoral

Trajo a colación el mandato constitucional consignado en el artículo 265 sobre las funciones que le fueron conferidas, correspondiéndole, entre otras, la decisión respecto de la inscripción de candidatos a cargos de elección popular en Corporaciones públicas ante la existencia de plena prueba de aquellos que estén incurso en causal de inhabilidad previa.

Indicó que la doble militancia tiene diferentes modalidades las cuales han sido categorizadas vía jurisprudencial⁵, así: *i.* ciudadanos, *ii.* Quienes participen en consultas, *iii.* Miembros de corporación pública, *iv.* Miembros de organizaciones políticas para apoyar candidatos de otra organización y *v.* Directivos de organizaciones políticas.

Encontró que no se tramitó ante su entidad ninguna solicitud de revocatoria de inscripción de la candidatura del demandado, lo que impone la necesidad de negar las pretensiones del actor, pues además no existe plena prueba de la causal que permita corroborar la configuración de alguna causal de anulación.

1.5.3. Concepto del Ministerio Público en segunda instancia

Solicitó confirmar el fallo apelado ante la inexistencia de la doble militancia manifestada por la parte actora.

⁵ Sentencia N°. 2011-01918, M.P. Alberto Yepes Barreiro.



SC 5780-6





Se refirió a la causal de nulidad de doble militancia señalando que se introdujo en el sistema político colombiano con el fin de fortalecer los partidos y movimientos políticos y crear un régimen en donde se proscriba y sancione el transfuguismo.

Asimismo, mencionó las cinco modalidades en las que se configura la doble militancia, reiteradas por la jurisprudencia del Consejo de Estado⁵, a partir de las disposiciones normativas consagradas en los artículos 107 constitucional y 2 de la Ley 1475 de 2011.

Se ocupó de analizar el acervo probatorio y concluyó:

- i. no se tiene certeza que el demandado era miembro del Movimiento AICO, al momento de inscribirse en el partido ASI, debido a que, el fallo de tutela como prueba documental por sí sola no acredita dicha calidad;
- ii. conforme lo dispuesto en el artículo 9, literal c, de los Estatutos de AICO, se puede colegir válidamente que, el ciudadano **ORLANDO RODRÍGUEZ MORALES**, para el año 2015, era un afiliado (miembro semipleno), no obstante, operó la desafiliación automática habida cuenta que el artículo 42 del reglamento así lo prevé;
- iii. los estatutos son la manifestación de los partidos y movimientos políticos que, entre otras, permite regular lo relacionado con el retiro de sus afiliados contando con pleno apoyo en el artículo 107 Superior y el numeral 2 del artículo 4 de la Ley 1475 de 2011 y;
- iv. si se pretende limitar derechos políticos, las pruebas que se aporten para tal fin deben ser férreas, contundentes y verificadas.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

De conformidad con los artículos 150 y 152 numeral 8 del CPACA⁶, en concordancia con el artículo 13 del Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado, esta Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del 10 de diciembre de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima que negó la solicitud de nulidad del acto de elección del

⁶ Por controvertirse la elección de un concejal municipal de una ciudad capital de departamento. Se advierte que si bien esta norma fue modificada por la Ley 2080 de 2021, ello solo es aplicable dentro del año siguiente a la publicación de la citada Ley, conforme lo dispuso el artículo 86, en el cual al determinar el régimen de vigencia y transición normativa, el legislador dispuso que la regulación entraba a regir a partir de su publicación “con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esta ley”.



SC 5780-6





señor **ORLANDO RODRÍGUEZ MORALES**, en calidad de concejal del municipio de Ibagué, para el período 2020 - 2023, por tratarse de la alzada contra una decisión de un Tribunal Administrativo y frente a un asunto de nulidad electoral contra la elección de un integrante del cabildo.

2.2. Acto demandado

Se trata del formulario E-26 CON expedido por la Comisión Escrutadora Municipal de Ibagué, en el departamento del Tolima, el 4 de noviembre de 2019, por medio del cual se declaró la elección del señor **ORLANDO RODRÍGUEZ MORALES** en calidad de concejal para el período 2020-2023 y que fue adosado por la parte actora al escrito de la demanda.

2.3. Problema jurídico

Acorde con los argumentos de la apelación, se contrae a determinar si el fallo de primera instancia debe mantenerse incólume o si por el contrario, debe ser revocado o modificado, para lo cual es menester establecer si: el acto declaratorio de elección se encuentra viciado de nulidad, por la incursión del demandado en la prohibición de doble militancia contenida en el numeral 8° del artículo 275 del CPACA, toda vez que al parecer pertenecía en forma simultánea y concomitante a dos organizaciones políticas.

En ese orden, y con el propósito de ofrecer una respuesta al interrogante descrito, la Sala analizará **(i)** las generalidades y marco jurídico de la prohibición de doble militancia; **(ii)** la modalidad de doble militancia atribuida en el caso concreto y **(iii)** conclusión

2.4. Generalidades y marco jurídico de la prohibición de doble militancia

Como se expuso en los antecedentes de esta providencia, la causal de nulidad que se considera materializada, en el caso concreto, se encuentra establecida en el numeral 8° del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, el cual contempla:

“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.”

Como puede observarse el ordenamiento jurídico, a diferencia de lo que sucedía en el pasado, prevé una consecuencia jurídica clara y expresa cuando el candidato incurra en la prohibición de doble militancia. Sin embargo, la causal de nulidad no



SC 5780-6





puede leerse de forma aislada, pues para determinar cuándo una persona está inmersa o no en la prohibición es necesario recurrir al texto del artículo 107 Superior y al artículo 2º de la Ley 1475 de 2011. En efecto, la norma consagra:

“ARTÍCULO 107 Constitucional: Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.

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

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

De la transcripción de la norma constitucional se desprende con claridad que está prohibido:

- i) a los ciudadanos estar formalmente inscritos, de manera simultánea, en más de dos partidos o movimientos políticos y;
- ii) a los miembros de corporaciones públicas, presentarse a la siguiente elección por una organización política distinta por la cual resultaron electos en la corporación pública, si no se ha presentado renuncia 12 meses antes de la inscripción.

En tanto, el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011 contempla:

“ARTÍCULO 2o. PROHIBICIÓN DE DOBLE MILITANCIA. <Artículo CONDICIONALMENTE exequible⁷> En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político. La militancia o pertenencia a un partido o movimiento político, se establecerá con la inscripción que haga el ciudadano ante la respectiva organización política, según el sistema de identificación y registro que se adopte para tal efecto el cual deberá establecerse conforme a las leyes existentes en materia de protección de datos.

Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados. Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer al que los inscribió mientras

⁷ En sentencia C-490 de 2011 se especificó que dicha disposición era constitucional “*en el entendido que la administración de datos personales sobre filiación partidista que realizan los partidos y movimientos políticos debe sujetarse a los principios del derecho fundamental al hábeas data*”.





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

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

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

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

Como puede observarse, la ley estatutaria no solo replica las modalidades de doble militancia previstas en la norma constitucional, sino que además desarrolla la Carta Política incluyendo otros eventos en los cuales la prohibición se materializa. Así las cosas, la Sección Quinta del Consejo de Estado⁸, haciendo un análisis armónico de los artículos en cita, ha entendido que en la actualidad existen cinco circunstancias en las que se puede concretar la prohibición de doble militancia⁹, a saber:

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

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 63001-23-31-000-2011-00311-01. M.P. Mauricio Torres Cuervo. Sentencia de 1° de noviembre de 2012.





Modalidad	Sujeto	Extracto normativo	Conducta que configura la doble militancia	Elemento temporal	Derechos políticos que se limitan ¹⁰
I	Los ciudadanos	“En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político.” (Inciso 1º del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011).	<u>Pertenecer</u> simultáneamente a más de un partido o movimiento político.	No está determinado	La libertad de afiliación a los partidos políticos (Art. 107 C.P.)
II	<u>Quienes participen en consultas</u>	“Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral.” (Inciso 5º del artículo 107 de la Constitución Política).	<u>Inscribirse</u> por otro partido o movimiento político en el mismo proceso electoral.	Durante el período de inscripción	El derecho al sufragio pasivo (Art. 40.1 C.P.)
III	<u>Miembros de una corporación pública</u>	“Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones”. (Inciso 12 del artículo 107 de la Constitución Política e Inciso 2º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011).	<u>No renunciar</u> a la curul	12 meses antes del primer día de inscripciones a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto.	El derecho al sufragio pasivo y a la representación política (Art. 40.1 C.P.)
IV	<u>Miembros de organizaciones</u>	“Quienes se desempeñen en	<u>Apoyar</u> candidatos	Comprende desde el	La libertad de tomar parte en

¹⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2020-00016-00 y 11001-03-28-000-2020-00017-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia de 3 de diciembre de 2020.





Modalidad	Sujeto	Extracto normativo	Conducta que configura la doble militancia	Elemento temporal	Derechos políticos que se limitan ¹⁰
	<u>políticas para apoyar candidatos de otra organización</u> Quienes ostenten cargos de dirección, gobierno, administración o control Quienes hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular.	cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados. Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.” (Inciso 2º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011).	distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados.	momento en el que la persona inscribe su candidatura hasta el día de las elecciones.	elecciones (Art. 40.3 C.P.)
V	<u>Directivos de organizaciones políticas</u>	“Los directivos de los partidos y movimientos políticos que	<u>No renunciar</u> al cargo directivo o	12 meses de antelación a la postulación, aceptación de	Derecho al sufragio pasivo (Art. 40.1 C.P.) y libertad de





Modalidad	Sujeto	Extracto normativo	Conducta que configura la doble militancia	Elemento temporal	Derechos políticos que se limitan ¹⁰
		aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de estas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos” (Inciso 3º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011).	<u>Inscribirse</u> como candidato de otra organización política.	la nueva designación en órganos de dirección o ser inscrito como candidato de otra organización política.	hacer parte de organizaciones políticas (Art. 107 C.P.)

Todas estas modalidades apuntan a la consecución de un propósito común, esto es, “crear un régimen severo de bancadas en el que esté proscrito el transfuguismo político”¹¹, pues su intención es, precisamente, dar preponderancia a los partidos y movimientos políticos sobre los intereses personalísimos de los candidatos.

No son pocas las veces en que la Constitución Política de 1991 expresa sus mandatos a través de descripciones lingüísticas prohibitivas que imponen a sus destinatarios deberes de abstención en asuntos diversos que incluso llegan hasta el campo de los derechos políticos¹², en el que la doble militancia se presenta como

¹¹ Esto es así debido a que la Corte Constitucional Sentencia C-490 de 2011 definió la prohibición de doble militancia como una “limitación, de raigambre constitucional, al derecho político de los ciudadanos a formar libremente parte de partidos, movimientos y agrupaciones políticas (Art. 40-3 C.P.). Ello en el entendido que dicha libertad debe armonizarse con la obligatoriedad constitucional del principio democrático representativo, que exige que la confianza depositada por el elector en determinado plan de acción política no resulte frustrada por la decisión personalista del elegido de abandonar la agrupación política mediante la cual accedió a la corporación pública o cargo de elección popular.”

¹² Art. 110 C.P. “Se prohíbe a quienes desempeñan funciones públicas hacer contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley. El incumplimiento de cualquiera de estas prohibiciones será causal de remoción del cargo o de pérdida de la investidura.”





uno de los ejemplos más conspicuos de esta dinámica de proscripción constitucional.

Introducida mediante las modificaciones a la literalidad del artículo 107 Superior en los años 2003¹³ y 2007¹⁴, la doble militancia ha sido concebida como un motivo de inelegibilidad que, junto a las inhabilidades e incompatibilidades, determinan los límites a los que se encuentra sometido el ejercicio del derecho a la participación política¹⁵ en aras de dotar de razonabilidad y de un filtro necesario e importante para la democracia su puesta en marcha.

Se trata así de un instituto que resulta ser el producto de la tensión que se presenta entre la libertad concedida a los ciudadanos para fundar, estructurar y hacer parte de organizaciones políticas¹⁶ y el principio de democracia representativa que exige de éstos¹⁷ una coherencia en su actuar para el fortalecimiento de los partidos y movimientos a la base del republicanismo colombiano¹⁸.

En otros términos, la doble militancia persigue el establecimiento de un régimen severo de bancadas, por medio del cual se reprocha el transfuguismo¹⁹ como fenómeno político que denota la falta de firmeza ideológica y *“...el exceso de pragmatismo y anteposición de intereses personales y egoístas sobre aquellos programas e ideario del partido político...”*²⁰ del que hace parte el ciudadano o el elegido popular.

Bajo este sustrato ideológico, el constituyente (art. 107 constitucional) y el legislador (art. 2° de la Ley 1475 de 2011) han erigido una serie de conductas prohibidas que acuñadas en la expresión doble militancia restringen diferentes manifestaciones del derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político²¹,

¹³ A.L. 01 de 2003.

¹⁴ A.L. 03 de 2007.

¹⁵ Sobre el alcance de este derecho, puede consultarse: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 25001-23-15-000-2020-02312-01. M.P. Rocío Araújo Oñate. Sentencia de 15 de octubre de 2020.

¹⁶ Art. 40 numeral 3° de la Constitución Política.

¹⁷ De la ciudadanía en general.

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-490 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, en la que se define a la doble militancia como una *“...limitación, de raigambre constitucional, al derecho político de los ciudadanos a formar libremente parte de partidos, movimientos y agrupaciones políticas (Art. 40-3 C.P.). Ello en el entendido que dicha libertad debe armonizarse con la obligatoriedad constitucional del principio democrático representativo, que exige que la confianza depositada por el elector en determinado plan de acción política no resulte frustrada por la decisión personalista del elegido de abandonar la agrupación política mediante la cual accedió a la corporación pública o cargo de elección popular.”*

¹⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 52001-23-33-000-2015-00841-01. M.P. Alberto Yepes Barreiro. Sentencia de 24 de noviembre de 2016.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-342 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

²¹ Art. 40 C.P. y 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos.





proscribiendo, en general, la deslealtad en la que pueden llegar a incurrir ciudadanos y militantes de una estructura proselitista.

Finalmente, es de anotar que se ha entendido que la figura de doble militancia incluye a todas las agrupaciones políticas sin importar que aquellas tengan o no personería jurídica. Sin embargo, no se puede perder de vista que esta afirmación no es absoluta, dado que el artículo 2° de la Ley 1475 de 2011 contempla en su parágrafo una excepción en materia de doble militancia que es aplicable a cualquiera de los eventos en los que ésta pueda presentarse²².

Bajo estos lineamientos, corresponde a la Sala determinar si el demandado se encuentra incurso o no en la prohibición de doble militancia.

2.5. De la modalidad de doble militancia atribuida en el caso concreto

Descendiendo al caso concreto se tiene que la parte demandante adujo que el señor **ORLANDO RODRÍGUEZ MORALES** incurrió en doble militancia con ocasión de, supuestamente, pertenecer simultáneamente a dos partidos o movimientos políticos, esto es al Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia – AICO y al Partido Alianza Social Independiente – ASI al momento de su inscripción en este último como candidato a las elecciones de 27 de octubre de 2019 para el período 2020 - 2023 para el Concejo Municipal de Ibagué.

De acuerdo con el material probatorio del expediente y tal y como lo validó el *a quo* se encuentran acreditadas las siguientes circunstancias:

FECHA	SUCESO	UBICACIÓN EN EL EXPEDIENTE DIGITAL
28 de febrero de 2019	El Juzgado Octavo Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Ibagué, profirió fallo de tutela, mediante el cual declaró improcedente la solicitud de amparo invocado por Orlando Rodríguez Morales contra el Concejo Municipal de Ibagué, alegando su condición de candidato a esa corporación por la lista del Partido Político AICO para las elecciones del 25 de octubre de 2015, en las que ocupó el segundo lugar dentro del partido	Folios 21 a 24
19 de julio de 2019	El Partido Alianza Social Independiente – ASI, expidió la Resolución CON TOL 006 en la que indica que “... avala a los	Folio 13

²² Parágrafo del artículo 2° de la Ley 1475 de 2011 “*Las restricciones previstas en esta disposición no se aplicarán a los miembros de los partidos y movimientos políticos que sean disueltos por decisión de sus miembros o pierdan la personería jurídica por causas distintas a las sanciones previstas en esta ley, casos en los cuales podrán inscribirse en uno distinto con personería jurídica sin incurrir en doble militancia.*” (Negrilla propia)





Radicación: 73001-23-33-000-2019-00473-01
Demandante: JUAN CAMILO PLAZAS TOVAR
Demandado: ORLANDO RODRÍGUEZ MORALES
(concejal municipio de Ibagué 2020 – 2023)

FECHA	SUCESO	UBICACIÓN EN EL EXPEDIENTE DIGITAL
	<i>siguientes militantes</i> ", entre ellos, al accionado Orlando Rodríguez Morales, como candidato al Concejo Municipal de Ibagué por el período 2020-2023.	
26 de julio de 2019 ²³	Se realizó la solicitud de la inscripción y constancia de aceptación de candidatos al Concejo para las elecciones del 27 de octubre de 2019, período constitucional 2020-2023, dentro del cual se encuentra el demandado por el partido Alianza Social Independiente – ASI. (Formulario E-6CO)	Folio 14
9 de agosto de 2019	El señor Orlando Rodríguez Morales presentó renuncia en su calidad de excandidato al Concejo Municipal de Ibagué ante el Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia – AICO	Folio 16
4 de noviembre de 2019	Mediante formulario E-26 CO - Acta parcial de escrutinio municipal del 27 de octubre de 2019, se emitió declaratoria de la elección de concejales del municipio de Ibagué, para el periodo 2020-2023, dentro del cual se encontraba el demandado por el partido Alianza Social Independiente – ASI	Folio 19
14 de noviembre de 2019	El representante legal del Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia – AICO certificó que, tras verificar la base de datos de registro, militancia y afiliación, no se encontró que el señor Orlando Rodríguez Morales se encontrara afiliado o inscrito como militante en el movimiento. Asimismo, destacó que el 9 de agosto de 2019 presentó renuncia a dicha colectividad, la cual fue aceptada el 13 de aquel mes y año.	Folio 15
29 de enero de 2020	El representante legal del Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia – AICO dio respuesta a una petición elevada por el accionado en la que expuso: <i>i.</i> dado el cambio de directivos y que estos no entregaron documentación ni archivos contables, no podía expedirse copia del proceso de inscripción y admisión como militante del partido para el periodo electoral 2015. <i>ii.</i> Bajo el mismo presupuesto no era posible precisar la fecha de su afiliación y admisión a la organización. <i>iii.</i> Que, tras verificar el acta de la asamblea extraordinaria para elegir nuevos directivos adiada de septiembre de 2018, no consta su asistencia o participación en ella; además tampoco se encuentra registrado como directivo o designado en algún cargo administrativo.	Folio 115

²³ Esta fecha fue la referida por el actor en su demanda.



SC 5780-6





Radicación: 73001-23-33-000-2019-00473-01
Demandante: JUAN CAMILO PLAZAS TOVAR
Demandado: ORLANDO RODRÍGUEZ MORALES
(concejal municipio de Ibagué 2020 – 2023)

FECHA	SUCESO	UBICACIÓN EN EL EXPEDIENTE DIGITAL
22 de octubre de 2020	El Consejo Nacional Electoral expidió certificado en el que adujo que “al revisar en el SIICNE No se encontró el registro del número de cédula 93.403.441”, es decir, NO se encuentra reporte de afiliación a ningún partido o movimiento político con personería jurídica vigente”.	Folio 199

Con este panorama esclarecido, para la Sala resulta relevante traer a colación, por un lado, la sentencia de tutela N°. 2019-00018 aportada por el accionante con la demanda, y por otro, la respuesta emitida por el representante legal de AICO a la petición elevada por el señor Orlando Rodríguez Morales.

Respecto de la primera, por cuanto a partir de ella se puede concluir que el demandado estuvo afiliado al movimiento AICO previo a la inscripción y otorgamiento de aval por el partido ASI. En efecto, de la providencia en cita se extrae:

“continúa el accionante señalando que en su condición de candidato al Concejo de Ibagué por la lista del partido AICO – Autoridades Indígenas de Colombia, en las pasadas elecciones llevadas a cabo el **25 de octubre de 2015**, ocupó el segundo lugar dentro del partido...”.

Con relación a la segunda, pues de ella se infiere que, al menos entre septiembre de 2018 y 29 de enero de 2020 (momento en el cual fue resuelta la petición), el accionado no se desempeñó como miembro directivo de AICO:

“Revisada el acta de la Asamblea Extraordinaria, realizada en septiembre de 2018 en la ciudad de Bogotá para elegir nuevos directivos no aparece su nombre registrado como asistente o participante en ella (...) revisadas las actas de elección de directivos no aparece registrado su nombre como directivo ni designado en algún cargo administrativo”.

Así las cosas, con fundamento en ambas pruebas se concluye que, en efecto, el señor Rodríguez Morales hizo parte del movimiento AICO al haber obtenido su aval para ser candidato al Concejo Municipal de Ibagué por el periodo 2016 – 2019.

Empero, dado que no reposa en el plenario prueba alguna que permita a la Sala establecer la modalidad bajo la cual se encontraba vinculado a dicha corporación (directivo, miembro fundador, pleno, semipleno, voceros no indígenas), – lo cual resulta indispensable para encuadrar el estudio de la doble militancia conforme a las modalidades previamente citadas y a los lineamientos fijados con la sentencia invocada por el recurrente, C-334 de 2014 –, esta Sección puede inferir que se encontraba afiliado en calidad de **miembro semipleno** pues fue un ciudadano no



SC 5780-6





indígena²⁴ avalado para una elección por dicha colectividad y no fue elegido²⁵, sin que pueda desconocerse que dentro del plenario no obra registro de su afiliación en las bases de datos o sistemas, tanto de la agrupación política como del Consejo Nacional Electoral.

Ahora bien, dentro del acervo probatorio, a folios 200 a 227 del expediente reposan los estatutos del Partido Alianza Social Independiente – ASI. Al respecto resulta relevante traer a colación los artículos 10 (tipos de miembros que rigen su colectividad), 11 – específicamente el numeral 4 – (de la militancia dentro del partido), 100 (otorgamiento de avales):

“ARTÍCULO 10. De la clase de miembros. Los miembros del partido, dependiendo del compromiso que cumple dentro del mismo, podrán ser militantes o directivos.

1. Miembros militantes: Son militantes de la ALIANZA SOCIAL INDEPENDIENTE los afiliados al partido conforme el artículo 11 de los presentes estatutos.

2. Miembros Directivos: Son directivos quienes sean elegidos para ocupar los cargos de los órganos de dirección del partido a nivel local, municipal, departamental y nacional. También se entiende por directivo, quienes ocupen cargos en los órganos de control y disciplina excepto el auditor. Los militantes, para ostentar cargos directivos, deberán ser personas idóneas y ejemplares para la sociedad; no podrán ser directivos quienes hayan sido condenados por delitos contra la administración pública, la comisión de delitos de lesa humanidad, narcotráfico o la comisión de delitos contra la infancia, la mujer y la familia. Para ser elegido como (sic) directivo de los órganos del partido debe militar como mínimo doce (12) meses previos a la elección.

Parágrafo. En los territorios donde se conforman por primera vez comités se exceptúan la antigüedad.

ARTÍCULO 11. De la Militancia. La Pertenencia al Partido Alianza Social Independiente es libre, voluntaria y espontánea. Serán militantes afiliados al partido: (...)

4. Quienes hubieren recibido aval por parte del partido para cualquier elección.

ARTÍCULO 100. Otorgamiento de avales. El Representante Legal del partido o su delegado otorgará el aval a los candidatos propios o en coalición a cargos

²⁴ Teniendo en cuenta que dentro de la contestación de la demanda el apoderado del señor Orlando Rodríguez Morales indica: “... no pudo haber sido miembro fundador de AICO por cuanto este derecho, según el artículo 8° de los Estatutos está reservado para ‘Autoridades Indígenas y las Comunidades que representan, y que sean aceptados por la Asamblea Nacional’, condición que el señor Rodríguez como persona natural, no puede ostentar”.

²⁵ Se itera, como candidato al Concejo Municipal de Ibagué para el periodo 2016 – 2019.



SC 5780-6





Radicación: 73001-23-33-000-2019-00473-01
Demandante: JUAN CAMILO PLAZAS TOVAR
Demandado: ORLANDO RODRÍGUEZ MORALES
(concejal municipio de Ibagué 2020 – 2023)

uninominales o corporaciones públicas postulados por los órganos de dirección y representación competentes del nivel Nacional, Departamental, municipal o local de su respectiva jurisdicción, que cumplan los siguientes requisitos:

1. Estar afiliado al Partido Alianza Social Independiente.

(...)” Resaltados fuera del original.

Conforme al Formulario E-6CO (solicitud para la inscripción de las listas y constancias de aceptación de candidatos, que conforme lo indicó el actor aconteció el **26 de julio de 2019**), a la Resolución CON TOL 006 de 19 de julio de 2019 (avala al militante Orlando Rodríguez Morales por parte del Partido ASI para las elecciones al Concejo Municipal de Ibagué por el periodo 2020-2023), y a los estatutos de esta colectividad, se tiene que en efecto el demandado ostenta calidad de militante afiliado, siendo notorio esto tras resultar electo para el mentado cargo.

Por otra parte, a folios 228 a 256 se avizoran los estatutos del Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia – AICO, para lo cual la Sala destaca el contenido de los artículos 8 a 11 [capítulo IV] (miembros de pertenencia al movimiento, requisitos para ser admitido y modalidades de inscripción y admisión), 40, literal f (derechos de los miembros) y 42, especialmente los literales a y d (pérdida de derecho del afiliado).

“CAPÍTULO IV

MIEMBROS DE PERTENENCIA AL MOVIMIENTO AICO. Los miembros del movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia dependiendo del derecho Mayor, Ley de Origen, Ley Natural de sus obligaciones y del papel que cumplen dentro del mismo podrán ser.

ARTICULO 8. MIEMBROS FUNDADORES Y PLENOS. Son las Autoridades Indígenas y las Comunidades que representan, y que sean aceptados por la Asamblea Nacional, siempre y cuando acepten los Estatutos las decisiones y orientaciones de los organismos de Dirección del Movimiento.

ARTÍCULO 9. MIEMBRO SEMIPLenos: Son los solidarios y amigos del movimiento que acepten sus principios y objetivos y acaten las decisiones y orientaciones de los organismos de Dirección del mismo.

a) VOCEROS INDÍGENAS: Son los Congresistas, Diputados, Concejales, Ediles, elegidos por AICO. Quienes tendrán voz pero no voto siempre y cuando los estatutos el derecho Mayor, ley de origen, ley natural. Las decisiones y orientaciones de los organismos de Dirección del Movimiento. b) Los voceros no indígenas como Diputados, Concejales, Ediles elegidos y avalados por AICO. **c) Los afiliados no indígenas y no elegidos que han sido avalados por AICO.** d) Los simpatizantes y solidarios que militan en el Movimiento.



SC 5780-6



Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57-1) 350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia
www.consejodeestado.gov.co



PARÁGRAFO: Los miembros semiplenos del Movimiento tendrán voz pero no voto, siempre que acepten sus principios fundamentales y objetivos y acaten las decisiones y orientaciones de los organismos de Dirección del Movimiento.

ARTICULO 10. REQUISITOS PARA SER ADMITIDOS (AFILIADOS) Manifestar por escrito su voluntad de cumplir con los principios fundamentales, de Ética y Disciplina de AICO, defender y socializar los Estatutos, la plataforma ideológica Política el mandato de las Asambleas Nacionales, las disposiciones legales que la Dirección Nacional expida, al igual que el cumplimiento los mandatos de las Autoridades Indígenas de la Constitución Nacional y la Ley.

ARTÍCULO 11. MODALIDADES DE INSCRITOS Y ADMITIDOS (AFILIADOS): Quienes se afilien al Movimiento dependiendo del Derecho y tipo de obligaciones que adquieren al ser reconocidos inscritos o admitidos, estos pueden ser miembros plenos o miembros semiplenos.

PARÁGRAFO: Para ser reconocido y admitido debidamente como Autoridades y sus Comunidades Indígenas que representan al movimiento debe cumplir los siguientes requisitos (...)

ARTÍCULO 40. DERECHOS. Son derechos de los miembros del Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO):

(...)

f. Afiliarse y desafiliarse voluntariamente al Movimiento.

ARTÍCULO 42. PÉRDIDA DE DERECHO DE AFILIADO. La condición de miembro del Movimiento se pierde:

(...)

a) Por renuncia.

(...)

d) Por pertenecer o adherir a otro Partido o Movimiento Político”.

Así las cosas, los miembros semiplenos **no** ostentan calidad de directivo como se lee de los estatutos de AICO. Esto resulta relevante por cuanto de demostrarse que se hubiera desempeñado en este rol dentro de la colectividad política, existiría un claro mandato en el que debía renunciar a lo menos doce meses antes de aceptar la nueva designación o ser inscrito como candidato de otro partido; situación que no resulta extensiva para los demás miembros pues solamente media la exigencia de



SC 5780-6





no pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político sin especificarse el tiempo previo de retiro.

Ante la ausencia probatoria que permita delimitar en cuál de las modalidades de doble militancia se encuentra inmerso el demandado, la Sala establece que, en definitiva, no era de directivo, como tampoco resultó electo para los comicios del año 2015 y ante la verificación de las categorías restantes, únicamente se encuadra en la de ciudadano.

Modalidad	Sujeto	Extracto normativo	Conducta que configura la doble militancia	Elemento temporal	Derechos políticos que se limitan
I	Los ciudadanos	<i>“En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político.”</i> (Inciso 1º del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011).	<u>Pertenecer</u> simultáneamente a más de un partido o movimiento político.	No está determinado	La libertad de afiliación a los partidos políticos (Art. 107 C.P.)

Tratándose de esta modalidad, tanto el marco normativo como el jurisprudencial ya mencionados, expone una prohibición expresa de **pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político**. Sin embargo, no existe un deber temporal – como si ocurre con los directivos – que le imponga al ciudadano retirarse con un tiempo determinado – 12 meses – si decide inscribirse a otra colectividad para así no estar inmerso en doble militancia.

Aunado a lo anterior, resulta relevante destacar que, aunque AICO fija la renuncia como causal de pérdida de derecho de afiliado, también reconoce expresamente la adhesión a otro movimiento o partido político para este fin. Entonces, habida cuenta que el partido ASI le otorgó el aval al demandado el 19 de julio de 2019 **y el 26 de julio²⁶ siguiente lo inscribió como candidato al concejo** es que, automáticamente, perdió su calidad de miembro a la primera colectividad a partir del derecho que le asiste de desafiliarse, sin que sea relevante para esta Magistratura determinar el momento en que hubiera presentado la renuncia.

Sobre la desafiliación automática, la Sección Quinta²⁷ en oportunidad previa y caso analógico al aquí estudiado, encontró que esto conlleva a que no opera la prohibición de doble militancia en virtud de esta figura habida cuenta que con el

²⁶ Fecha citada por el actor sin que se haya puesto en entredicho por ninguno de los sujetos procesales.

²⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 17 de noviembre de 2016, expediente N°. 2015-00435-01, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.





recibimiento del aval y tramitarse la candidatura por otro partido distinto a AICO, con fundamento en lo regulado en los estatutos de esta colectividad (artículo 42, literal d), pierde la calidad de miembro, pues estos son *“producto del ejercicio de la autonomía que el ordenamiento jurídico reconoce a los partidos y movimientos políticos para su funcionamiento, regulan sus actividades y tienen carácter obligatorio para sus integrantes”*.

2.6. Conclusión

En ese orden de ideas, para este *ad quem* resulta evidente que no se configuró ninguno de los presupuestos endilgados por el recurrente en su escrito pues, del material probatorio obrante en el plenario, no pudo extraerse que el señor **ORLANDO RODRÍGUEZ MORALES** hubiera incurrido en doble militancia al pertenecer simultáneamente a dos partidos políticos (AICO y ASI), pues como se analizó, dos circunstancias constituyen escollo para que los planteamientos del recurrente sean de recibo, a saber: **(i)** no se probó que el accionado se desempeñara como miembro directivo de la primera corporación – lo cual implicaba que debía renunciar al menos doce meses antes de inscribirse en una organización distinta – y **(ii)** se configuró la figura de la desafiliación automática de AICO al momento en que fue aupado por el ASI –colectividad que con su aval lo inscribió-, por disposición estatutaria del primero de los partidos mencionados.

De igual forma, tampoco se evidencia una inadecuada interpretación de los cargos de violación ni de su sustentación y mucho menos una incorrecta interpretación de la jurisprudencia del Consejo de Estado, por ende, confirmará la sentencia de 10 de diciembre de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, que negó las pretensiones de la demanda de nulidad electoral.

III. FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de 10 de diciembre de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente decisión.

SEGUNDO: Devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA



SC 5780-6





Radicación: 73001-23-33-000-2019-00473-01
Demandante: JUAN CAMILO PLAZAS TOVAR
Demandado: ORLANDO RODRÍGUEZ MORALES
(concejal municipio de Ibagué 2020 – 2023)

Magistrado

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

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



SC 5780-6



Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57-1) 350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia
www.consejodeestado.gov.co