CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de abril de dos mil diecinueve (2019)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 11001-03-28-000-2018-00074-00 (ACUMULADO)
Demandante: JUAN CARLOS CALDERÓN ESPAÑA Y OTROS
Demandado: ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ

Temas: Doble militancia política

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Procede la Sala a decidir, en única instancia, las demandas del proceso acumulado presentadas contra el acto que declaró a la señora Ángela María Robledo Gómez como representante a la Cámara para el periodo constitucional 2018-2022.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

En nombre propio y en ejercicio del medio de control de nulidad electoral previsto en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los señores Juan Carlos Calderón España, Fabián Esteban Cano Álvarez y Martín Emilio Cardona Mendoza presentaron demandas en las cuales solicitaron la nulidad de la Resolución 1595 de julio 19 de 2018, mediante la cual el Consejo Nacional Electoral declaró que la ciudadana Ángela María Robledo Gómez tiene el derecho personal a ocupar una curul en la Cámara de Representantes durante el periodo constitucional 2018-2022 y en consecuencia ordenó la expedición de la respectiva credencial.

2. Hechos

Según lo expuesto en las demandas del proceso acumulado pueden resumirse así:

La señora Robledo Gómez era reconocida militante del Partido Alianza Verde y en nombre de dicha colectividad fue elegida representante a la Cámara en las elecciones celebradas el nueve de marzo de 2014, para el periodo constitucional 2014-2018.

En escrito de marzo 16 de 2018 y radicado posteriormente el 20 del mismo mes y año, la dirigente política renunció a su curul en la Cámara, como consta en la Resolución 0560 de marzo 20 de 2018, expedida por el presidente de la corporación, que declaró la falta absoluta.

El mismo 16 de marzo de 2018, la señora Robledo Gómez se inscribió como candidata a la vicepresidencia de la República por el Movimiento Colombia Humana, como fórmula que acompañó al aspirante a la presidencia Gustavo Francisco Petro Urrego.

La candidatura de la dirigente política a la vicepresidencia de la República fue impugnada el 19 de marzo de 2018, sin que el Consejo Nacional Electoral haya resuelto sobre el particular.

En las elecciones llevadas a cabo el 17 de junio de 2018 en segunda vuelta, el candidato Iván Duque resultó elegido presidente de la República y la señora Marta Lucía Ramírez vicepresidenta, por lo cual el aspirante Petro y la señora Robledo Gómez obtuvieron el derecho a ocupar las curules en el Senado y la Cámara, respectivamente, por haber ocupado el segundo lugar en la votación según lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2015.

El 20 de julio de 2018, la demandada tomó posesión en virtud del acto acusado.

3. Normas violadas y concepto de la violación

3.1. Expediente 11001-03-28-000-2018-00074-00

El actor invocó la causal de anulación prevista en el numeral 8º del artículo 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011, particularmente sus incisos primero y segundo, ya que no renunció al Partido Alianza Verde doce meses antes del primer día de la inscripción como candidata y fórmula vicepresidencial del aspirante Gustavo Petro por el Movimiento Colombia Humana.

3.2. Expediente 11001-03-28-000-2018-00076-00

El demandante estimó que el acto acusado desconoció el inciso 2º del artículo 107 de la Constitución, el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011 en su inciso tercero y el numeral 8º del artículo 275 del CPACA.

Advirtió que la señora Robledo Gómez debió haber renunciado al Partido Alianza Verde al menos desde el 26 de enero de 2017 y resaltó que la parte final del artículo 107 de la Carta Política no hace referencia a la siguiente elección a una corporación pública sino a cualquier otra que subsiga en esta materia.

Subrayó que la demandada comprometió su palabra como fórmula presidencial sin haber renunciado a su curul partidista, puesto que se inscribió el 16 de marzo de 2018 y el 20 del mismo mes y año renunció a la Cámara por el Partido Alianza Verde.

Señaló que la señora Robledo Gómez no tenía la calidad para aspirar por otro partido a la Vicepresidencia, dado que desde la inscripción estaba incursa en doble militancia porque hasta el 20 de marzo de 2018 era representante a la Cámara por Bogotá, por lo cual debía renunciar doce meses antes del primer día de inscripciones.

Enfatizó que en este caso no existen razones para alegar en favor de la demandada una subregla especial respecto de las candidaturas presidenciales y sus fórmulas.

3.3. Expediente 11001-03-28-000-2018-00131-00

El actor también consideró violados el artículo 107 de la Constitución y el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011 e invocó la causal de anulación establecida en el numeral 8 del artículo 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Aseguró que para aspirar al cargo de vicepresidente por el movimiento Colombia Humana, la señora Robledo Gómez debió haber renunciado el 26 de enero de 2017 al Partido Alianza Verde.

Reiteró que el artículo 107 del Estatuto Fundamental no menciona que sea a la siguiente elección de una corporación pública, por lo cual puede colegirse que es para cualquier otra elección que siga.

Sostuvo que la demandada sobrepasó el límite temporal de las inhabilidades debido a que aceptó y se inscribió el 16 de marzo de 2018 como candidata a la Vicepresidencia por el movimiento Colombia Humana, mientras la renuncia solo tuvo lugar el 20 de marzo siguiente.

Concluyó que la dirigente política evadió la responsabilidad social que tiene ante sus electores y copartidarios, al presentar renuncia al cargo antes de la culminación de su periodo e inscribirse por un movimiento diferente a su propia colectividad.

4. Admisión de las demandas

Mediante auto de agosto trece de 2018 fue admitida la demanda correspondiente al expediente 11001-03-28-000-2018-00074-00, actor Juan Carlos Calderón España (ff. 30 a 32 cdno ppal).

A través de providencia de agosto 30 del mismo año fue admitida la demanda radicada con el número 11001-03-28-000-2018-00076-00, actor Martín Emilio Cardona Mendoza. Además, fue negada la suspensión provisional de los efectos del acto acusado (ff. 101 a 108 cdno 1).

Por auto de octubre cuatro de 2018 fue admitida la demanda que corresponde al expediente 11001-03-28-000-2018-00131, actor Fabián Esteban Cano Álvarez, en el cual, además, también fue negada la medida cautelar solicitada por el actor (ff. 45 a 52 cdno 1).

Mediante providencia de diciembre once de 2018 fue decretada la acumulación de los procesos, cuyo trámite correspondió al magistrado Carlos Enrique Moreno Rubio (ff. 101 a 104 cdno ppal).

5. Contestación de la demanda

5.1. Consejo Nacional Electoral

Por conducto de apoderado judicial, manifestó su oposición a las pretensiones de la demanda por considerar que al expedir la Resolución 1595 de 2018, acusada por los actores en este proceso, la corporación actuó de acuerdo con la Constitución y la ley.

Hizo énfasis en la autonomía e independencia que la Carta le reconoció al Consejo Nacional Electoral, reiteró la competencia que tiene el organismo para revocar la inscripción de los candidatos por inhabilidades y señaló que en este caso la solicitud relacionada con la señora Robledo Gómez fue resuelta mediante la Resolución 2347 de 2018, que declaró la carencia actual de objeto por hecho superado puesto que las elecciones de Senado y Cámara fue anterior a la expedición de dicho acto.

5.2. Ángela María Robledo Gómez

Por intermedio de apoderado, recordó que la jurisprudencia y la doctrina tienen reconocido que las normas que establecen las inhabilidades son de interpretación restringida, por lo cual no son susceptibles de interpretación analógica ni por extensión.

Precisó que en coincidencia con lo expuesto por la Corte Constitucional, el Consejo de Estado sostuvo que una característica notable de las inhabilidades es que tienen reserva legal de naturaleza estatutaria, pues restringen los derechos políticos[1].

Advirtió que *"[...] la Constitución establece de manera expresa y taxativa las inhabilidades para ser elegido Presidente y Vicepresidente de la República (artículo 197) y para la elección de congresistas (artículo 179)"* y manifestó que las citadas *"[...] disposiciones constitucionales no autorizan al legislador para crear inhabilidades adicionales, por lo que las causales [...], en los casos mencionados, forman en la Carta una lista taxativa y cerrada, que únicamente puede ser modificada o adicionada mediante un acto reformatorio de la propia Constitución".*

Enfatizó que las inhabilidades para presidente y vicepresidente de la República son estrictamente constitucionales y destacó que el cargo de congresista no figura en la lista de altos funcionarios que, según el artículo 197 de la Carta, deban retirarse un año antes de la elección para aspirar a aquellos cargos.

Destacó que la señora Robledo Gómez no fue elegida representante a la Cámara sino declarada titular de la curul mediante la aplicación de una disposición constitucional especial, como es el artículo 112 de la Carta, que le asigna ese derecho personal por haber obtenido la segunda votación en las elecciones presidenciales en las que fue candidata a la Vicepresidencia.

Consideró que *"[...] si bien aplicaría a la elección de Presidente y Vicepresidente el señalamiento de doble militancia, esta no tendría la connotación de una inhabilidad, en tanto no se modifique la Constitución para que, en relación con estos cargos, la doble militancia implique una inhabilidad adicional a las previstas en el artículo 17* (sic)".

Resaltó que la señora Robledo Gómez no fue inscrita para aspirar a la Cámara de Representantes sino como fórmula a la Vicepresidencia de la República, por lo cual a su inscripción son aplicables únicamente las reglas sobre inhabilidades

[1] Sobre el carácter restrictivo de la interpretación de las inhabilidades y la reserva legal, el apoderado de la demandada citó, entre otras, las sentencias C-147 de 1998, C-767 de 1998 y C-903 de 2008 de la Corte Constitucional y la sentencia de diciembre once de 2015 dictada por la Sección Primera de esta corporación, expediente 25000-23-36-000-2014-01609 (PI), respectivamente.

establecidas para participar en esta elección, que son exclusivamente de rango constitucional.

Concluyó que la expedición de la Resolución 1595 de 2018 demandada en este proceso, por parte del Consejo Nacional Electoral, fue hecha en virtud de una norma constitucionalmente establecida como componente importante del Estatuto de la Oposición, adoptado recientemente mediante la Ley Estatutaria 1909 de 2018.

5.3. Registraduría Nacional del Estado Civil

Mediante apoderado judicial, alegó la falta de legitimación en la causa por pasiva y carencia de interés para comparecer como tercero en este proceso por no tener función constitucional ni legal relacionada con la declaración de elección del cargo unipersonal de elección popular, ni en la revisión de inhabilidades de los candidatos inscritos en los diferentes certámenes electorales, por lo cual no asumió posición frente a las pretensiones de la demanda.

6. Intervención de terceros

En el trámite del expediente 11001-03-28-000-2018-00076-00, el señor Juan Esteban Galeano Sánchez y la señora María José Deluque Pérez radicaron escritos en los cuales coadyuvaron la demanda del actor Martín Emilio Cardona Mendoza (ff. 113 a 116 y 240 a 245 cdno 1).

7. Audiencias del proceso

El primero de febrero del presente año fue celebrada la audiencia inicial en la cual el magistrado conductor del proceso rechazó de plano la nueva solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto acusado, hecha por dos de los actores y la coadyuvante (ff. 150 a 152 cdno ppal).

Encontró que no había aspectos por sanear y declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la Registraduría Nacional, ya que las demandas que integran el proceso acumulado contra la designación de la señora Robledo Gómez, como representante a la Cámara, están sustentadas en una causal subjetiva de anulación, como es la posible inhabilidad originada por la supuesta doble militancia, lo cual hace que no sea necesaria la intervención de dicho organismo.

Seguidamente, el litigio fue fijado en los siguientes términos:

"[...] la controversia en este proceso estará circunscrita a determinar lo siguiente: Si el acto de designación de la señora Robledo Gómez como representante a la Cámara, contenido en la Resolución 1595 de julio 19 de 2018 expedida por el

Consejo Nacional Electoral, es nulo porque la demandada presuntamente incurrió en la prohibición de doble militancia [...]".

Además, resolvió sobre las diferentes pruebas, dispuso tener como tales aquellas aportadas por las partes con la demanda, la contestación y los escritos de los coadyuvantes y decidió acerca de las que fueron solicitadas por las mismas partes.

Posteriormente, el 18 de febrero del año en curso fue llevada a cabo la audiencia de pruebas en la cual ordenó tener como elementos de juicio los documentos aportados por la directora administrativa del Partido Alianza Verde, prescindió de la audiencia de alegaciones y juzgamiento por considerarla innecesaria y ordenó el traslado para alegatos finales.

8. Alegatos de conclusión

8.1. Juan Carlos Calderón España

Consideró que está demostrado que la demandada incurrió en la prohibición establecida en el artículo 107 de la Constitución, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011, al inscribirse como candidata vicepresidencial por el Movimiento Colombia Humana y posesionarse como representante a la Cámara, sin haber superado el término de doce meses fijado en las normas vigentes para ser elegida por un partido diferente al que perteneció.

8.2. Martín Emilio Cardona Mendoza

Reiteró que según los artículos 107 de la Carta, 2º de la Ley 1475 de 2011 y 275-8 de la Ley 1437 de 2011, para aspirar válidamente como fórmula vicepresidencial la señora Robledo Gómez debió renunciar al partido y a la curul que ostentaba por lo menos el 26 de enero de 2017, es decir un año antes del primer día de inscripciones.

8.3. Consejo Nacional Electoral

Insistió en que las elecciones para Senado y Cámara fueron llevadas a cabo el once de marzo de 2018, por lo cual la expedición del acto acusado fue anterior a la Resolución 2347 de 2018 mediante la cual la corporación declaró la carencia actual de objeto al resolver la solicitud de revocatoria de la inscripción de la demandada.

8.4. Ángela María Robledo Gómez

Su apoderado resaltó nuevamente el carácter restrictivo que tiene la interpretación de las inhabilidades, la naturaleza estrictamente constitucional de las inhabilidades

para aspirar a Presidente y Vicepresidente de la República, la imposibilidad de crear por la vía legal nuevas prohibiciones de este tipo para tales cargos y el hecho de que el acto demandado no fue resultado del escrutinio de una votación procurada en virtud de la elección sino obtenido como derecho personal para acceder a la Cámara de Representantes por mandato del artículo 112 de la Constitución.

8.5. Fabián Esteban Cano Álvarez

Estimó que el artículo 107 de la Constitución contiene las inhabilidades aplicables al caso de la señora Robledo Gómez, agregó que la inscripción como candidata a la Vicepresidencia es manifiestamente contraria al régimen establecido en el numeral 8º del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011 y subrayó que en el evento de no ser revocado (sic) el acto acusado, las inhabilidades previstas en la Ley 1475 quedarían sin fuerza para disciplinar la actuación de los miembros de los partidos políticos.

9. Concepto del Ministerio Público

Luego de advertir que la designación de la señora Robledo Gómez como representante a la Cámara fue hecha en virtud de los derechos que el Estado reconoció a la oposición, la procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado solicitó negar las pretensiones de la demanda por considerar que a la dirigente política no podía exigírsele que renunciara con doce meses de antelación a su curul que ocupaba en la citada corporación legislativa, puesto que la elección siguiente a que se refieren las normas sobre doble militancia es la que sigue a aquella en la cual participó el candidato y además no se presentó para las elecciones al Congreso de la República llevadas a cabo en marzo de 2018 sino como parte de la fórmula presidencial, a un cargo de carácter uninominal, lo cual descarta la alegada doble militancia.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sección Quinta es competente para resolver la demanda en única instancia, según lo dispuesto en el artículo 149 numeral 3º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en el artículo 13-4 del Acuerdo 58 de 1999, que contiene el reglamento del Consejo de Estado.

2. Acto demandado

Corresponde a la Resolución 1595 de julio 19 de 2018 expedida por el Consejo Nacional Electoral, que declaró el derecho personal que tiene la señora Robledo

Gómez a ocupar la curul, en la Cámara de Representantes, en los siguientes términos:

"RESOLUCIÓN No. 1595 DE 2018
(19 de Julio)

Por medio de la cual se declara que la ciudadana ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ, identificada con la cédula de ciudadanía Nº 24.313.244 tiene el derecho personal a ocupar una curul en la Cámara de Representantes del Congreso de la República durante el período constitucional 2018-2022 y se ordena la expedición de la respectiva credencial.

EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las conferidas por el artículo 265, numeral 8º de la Constitución Política, teniendo en cuenta los previstos en el artículo 11 de la Constitución Política de Colombia y en el artículo 24 de la Ley Estatutaria 1909 de 2018, así como las siguientes:

CONSIDERACIONES

Que el 17 de junio de 2018 se llevó a cabo la votación de la segunda vuelta para la elección de Presidencia y Vicepresidencia de la República para el periodo constitucional 2018-2022.

Que a las 4:00 p.m. del día 17 de junio del año en curso, previa convocatoria, el Consejo Nacional Electoral dio inicio en audiencia pública al escrutinio de las votaciones efectuadas en la fecha señalada, la que se desarrolló durante varias jornadas.

Que una vez concluidos los escrutinios correspondientes, mediante Resolución No. 1453 del 21 de junio de 2018, este organismo declaró la elección de IVÁN DUQUE MARQUEZ y MARTHA LUCÍA RAMÍREZ, como Presidente y Vicepresidenta de la República, periodo 2018-2022.

Que de conformidad con los resultados de la mencionada resolución No. 1453 del 21 de junio de 2018, se concluye ineludiblemente, que la formula inscrita por la COALICIÓN PETRO PRESIDENTE, integrada por el ciudadano GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO, candidato a la Presidencia y la Ciudadana ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ, candidata a la Vicepresidenta (SIC), le siguió en votación a los ciudadanos declarados Presidente y Vicepresidenta de la República.

Que la Constitución Política en su artículo 265, numeral 8º, le otorga la competencia al Consejo Nacional Electoral para "efectuar el escrutinio general de toda votación nacional hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar", en consecuencia, es la autoridad competente para declarar la elección de presidente de la República, así como de los efectos de la misma en relación con el estatuto de la Oposición.

Que el artículo 112 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 02 de 2015, al prever lo pertinente a los derechos de la oposición dispuso lo siguiente:

"El candidato que le siga en votos a quien la autoridad electoral declare elegido en el cargo de Presidente [...] tendrá el derecho personal a ocupar una curul en el Senado [...] durante el período de la correspondiente corporación.

Las curules así asignadas en el Senado de la República [...] serán adicionales a las previstas en los artículos 171 [...]. Las demás curules no aumentarán el número de miembros de dichas corporaciones.

En caso de no aceptación de la curul en las corporaciones públicas de las entidades territoriales, la misma se asignará de acuerdo con la regla general de asignación de curules prevista en el artículo 263".

A su vez, el artículo 24 de la Ley Estatutaria 1909 de 2018, reiteró:

"Artículo 24. Curules en Senado y Cámara de Representantes. Los candidatos que sigan en votación a quienes la autoridad electoral declare elegidos Presidente y Vicepresidente de la República, tendrán el derecho personal a ocupar, en su orden, una curul en el Senado de la República y otra en la Cámara de Representantes, durante el periodo de estas corporaciones, e integrarán las comisiones primeras constitucionales de las respectivas cámaras. Terminados los escrutinios electorales, la autoridad electoral les expedirá las respectivas credenciales.

Quienes resultaren elegidos mediante esta fórmula, serán miembros adicionales de las actuales comisiones constitucionales y permanentes del senado de la república y de la Cámara de Representantes y, con la organización política a que pertenezcan, podrán intervenir en las opciones previstas en el artículo 6º de esta ley y harán parte de la bancada de la misma organización política".

En mérito de los expuesto, el Consejo Nacional Electoral,

RESUELVE

***ARTÍCULO PRIMERO: DECLÁRASE** que la ciudadana **ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ,** identificada con la cédula de ciudadanía Nº 24-313.244 tiene el derecho personal a ocupar una curul en la Cámara de Representantes del Congreso de la República durante el período constitucional 2018-2022. En Consecuencia, **EXPÍDASE** la correspondiente credencial.*

***ARTÍCULO SEGUNDO:** Notifíquese en estrados la determinación adoptada en la presente Resolución contra la cual no procede recurso alguno.*

***ARTÍCULO TERCERO:** Comuníquese por Subsecretaría la presente resolución al Presidente del Consejo de Estado, al Ministro del Interior, al Presidente del Congreso de la República y al registrador Nacional del Estado Civil.*

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CUMPLASE

Dado en Bogotá D.C. a los diecinueve (19) días del mes de julio de dos mil dieciocho (2018)". (Siguen firmas de los integrantes del Consejo Nacional Electoral). (Mayúsculas y negrillas del texto original).

3. Problema jurídico

Con fundamento en la fijación del litigio hecha en la audiencia inicial celebrada el primero de febrero del año en curso, corresponde a esta corporación decidir lo siguiente:

Si el acto de designación-llamamiento de la señora Robledo Gómez como representante a la Cámara, contenido en la Resolución 1595 de julio 19 de 2018 expedida por el Consejo Nacional Electoral, es nulo porque la demandada presuntamente incurrió en la prohibición de doble militancia.

4. Análisis del caso concreto

Según los actores del proceso acumulado, la congresista demandada incurrió en doble militancia por no haber renunciado a la curul que ocupaba en la Cámara de Representantes, por el Partido Alianza Verde, doce meses antes del primer día de su inscripción como candidata a la Vicepresidencia de la República por la coalición conformada por el Grupo Significativo de Ciudadanos Colombia Humana y el Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS), en fórmula con el aspirante a la Presidencia, Gustavo Francisco Petro Urrego.

Este cargo que sustenta las demandas está basado en la presunta violación de la prohibición de doble militancia política prevista en los artículos 107 de la Constitución, 2º de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 y como causal de nulidad en el numeral 8º del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011[2].

---

[2] Según el criterio adoptado por esta corporación en la sentencia de septiembre veintinueve (29) de 2016 dentro del expediente radicado 73001-23-33-000-2015-00806-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro, reiterado en posteriores providencias, existen cinco modalidades de doble militancia política así:

"i) Los ciudadanos: "En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político." (Inciso 1º del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011).

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

iii) Miembros de una corporación pública: "Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones". (Inciso 12 del artículo 107 de la Constitución Política e Inciso 2º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011)

iv) Miembros de organizaciones políticas para apoyar candidatos de otra organización: "Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección

Sobre el particular, recuerda la Sala que la prohibición de doble militancia fue establecida en el artículo 107 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009, el cual señaló lo siguiente: *"En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica".*

En sus incisos finales, la norma también señaló que *"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".*

El mandato de esta preceptiva incluida en la Carta Política debe entenderse en concordancia con la regulación contenida en la Ley Estatutaria 1475 de 2011, por la cual fueron adoptadas las reglas de la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y de los procesos electorales, cuyo artículo 2º dispuso lo siguiente:

> *"ARTÍCULO 2o. PROHIBICIÓN DE DOBLE MILITANCIA. En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político. La militancia o pertenencia a un partido o movimiento político, se establecerá con la inscripción que haga el ciudadano ante la respectiva organización política, según el sistema de identificación y registro que se adopte para tal efecto el cual deberá establecerse conforme a las leyes existentes en materia de protección de datos.*
>
> *Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados. Los candidatos que resulten electos, siempre que 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***

---

popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados. Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones." (Inciso 2º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011)

v) Directivos de organizaciones políticas: "Los directivos de los partidos y movimientos políticos que aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de estas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos" (Inciso 3º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011)".

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 […]". (Negrillas fuera del texto).

Posteriormente, la Ley 1437 de 2011, por medio de la cual fue expedido el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, indicó en el artículo 275 lo siguiente:

"Artículo 275. 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 […]".

4.1. La situación de la demandada y la doble militancia

Frente a la situación de la demandada, el grupo de actores consideró que no podía ser representante a la Cámara en virtud de la prohibición establecida en el último inciso del artículo 107 de la Constitución, según el cual ***"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".*** (Negrillas fuera del texto).

Agregó que dicha restricción para el acceso al cargo también fue contemplada en el inciso 2º del artículo 2º de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, el cual dispuso que ***"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".*** (Negrillas fuera del texto).

Desde este punto de vista, es incuestionable que la modalidad específica de doble militancia política imputada por los actores a la congresista demandada es aquella correspondiente a los integrantes de las diferentes corporaciones públicas de elección popular.

Observa la Sala que en el expediente consta que en los comicios llevados a cabo el nueve de marzo de 2014, la señora Robledo Gómez resultó elegida representante a la Cámara por la circunscripción electoral de Bogotá para el periodo constitucional 2014-2018, luego de ser inscrita y avalada por el Partido Alianza Verde (ff. 152, 153 y 155 a 169 cdno 1 expediente 11001-03-28-000-2018-00076-00).

Según los documentos remitidos por la directora administrativa de la citada colectividad política en desarrollo del debate probatorio, está demostrado que el 16 de marzo de 2018 la dirigente política renunció a su militancia en el Partido Alianza Verde (f. 157 cdno ppal).

En la copia de la certificación expedida por el secretario general de la misma agrupación política, aparece consignado expresamente que la renuncia le fue aceptada y que *"[...] a partir de la fecha 16 de marzo de 2018, la señora ANGELA MARÍA ROBLEDO, se encuentra desafiliada de ésta (sic) colectividad"*. (f. 158 cdno ppal). (Mayúsculas del texto original).

El mismo 16 de marzo de 2018, la señora Robledo Gómez inscribió ante la Registraduría Nacional del Estado Civil su candidatura a la Vicepresidencia de la República como fórmula del aspirante a la Presidencia Gustavo Francisco Petro Urrego, por la coalición Petro Presidente integrada por el Grupo Significativo de Ciudadanos Colombia Humana y el Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS) (f. 205 cdno 2 expediente 11001-03-28-000-2018-00076-00).

Posteriormente, mediante escrito dirigido a la mesa directiva, el 20 de marzo de 2018 renunció a la condición de representante a la Cámara que ostentaba en representación del Partido Alianza Verde, por lo cual fue declarada la respectiva falta absoluta (ff. 5 expediente 11001-03-28-000-2018-00131-00 y 127 y 128 cdno 1 expediente 11001-03-28-000-2018-00076-00).

Advierte la Sala que al regular la prohibición de doble militancia, el artículo 107 de la Constitución dispuso expresamente que quien siendo miembro de una corporación pública y decida presentarse a la siguiente elección por un partido distinto, deberá renunciar al menos doce meses antes del primer día de inscripciones.

Este mandato fue reproducido en la Ley Estatutaria 1475 de 2011, cuyo artículo 2º estableció la obligación que tienen los integrantes de esas corporaciones de renunciar a la curul dentro del mismo lapso, cuando vayan a presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político diferente.

En sentencia de octubre seis de 2016, la Sección Quinta adoptó un criterio que

ahora reitera sobre los alcances de la prohibición de doble militancia en lo que corresponde a su ámbito de aplicación en materia de elecciones y de cargos públicos de elección popular[3].

En aquella oportunidad, la corporación precisó lo siguiente:

> *"Advierte la Sala que la regulación establecida en el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011, en materia de doble militancia política,* ***está dirigida especialmente a quienes aspiren a ser elegidos en los cargos de elección popular y en las corporaciones públicas y a quienes ya fueron elegidos y ostentan la investidura en dichas modalidades.***
>
> *Respecto de quienes resultaron elegidos en las corporaciones públicas, conserven la investidura y luego decidan presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político diferente al cual representan, la norma señaló que* ***deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones al nuevo debate electoral.***
>
> *A partir de este marco específico,* ***considera la Sala que la siguiente elección prevista en la norma, para efectos de la prohibición legal, está referida a los comicios fijados por la ley para la elección de los miembros de las corporaciones públicas y los diferentes cargos de elección popular.*** (Negrillas fuera del texto).

[…]".

Entonces, es claro que la prohibición es aplicable a quienes aspiren a ser elegidos en las corporaciones públicas y en los demás cargos de elección popular, puesto que las normas constitucional y legal no incluyeron ninguna distinción en esta materia.

Adicionalmente, cuando la persona ocupa una curul o desempeña un cargo de elección popular, reitera la Sala que la *siguiente elección* necesariamente debe entenderse aquella que sigue para las corporaciones públicas y para cualquier cargo de elección popular.

Desde este punto de vista, las disposiciones que regulan la doble militancia no incluyeron excepciones en su aplicación, por lo cual no puede concluirse que la *siguiente elección* sea la que sigue para la corporación pública de la misma naturaleza, como lo expuso la señora agente del Ministerio Público en su intervención.

Insiste la Sala en que la prohibición fue establecida expresamente para quienes

[3] Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de octubre seis (6) de 2016, expediente 05001-23-33-000-2015-02592-01, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

aspiren a presentarse por otro partido en la *siguiente elección,* la cual corresponde a cualquiera que haya sido prevista para la misma corporación pública de la cual hace parte el candidato, para otra corporación y para cualquier otro cargo de elección popular.

Así, en virtud de las disposiciones constitucional y legal que sustentan la doble militancia, la renuncia a la curul que ocupa el candidato en la corporación pública debe ser presentada con doce meses de antelación al primer día de inscripciones para la dignidad a la cual aspire en cualquiera de las corporaciones públicas y cargos de elección popular.

En este caso, está probado que en la misma fecha en que renunció a su militancia en el Partido Alianza Verde por el cual fue elegida representante a la Cámara para el periodo 2014-2018, la congresista demandada formalizó ante la Registraduría Nacional su aspiración a la Vicepresidencia de la República en nombre de la coalición formada por dos agrupaciones políticas diferentes de aquella colectividad a la cual pertenecía.

También que en la fecha en que fue inscrita como candidata a dicho cargo por la coalición Petro Presidente integrada por el Grupo Significativo de Ciudadanos Colombia Humana y el Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS), la demandada todavía era representante a la Cámara, elegida por el Partido Alianza Verde, ya que la renuncia a la condición de congresista en dicha corporación fue radicada y aprobada el veinte de marzo de 2018.

Significa lo anterior, que la señora Robledo Gómez no renunció a la curul que ocupaba en la Cámara de Representantes en los doce meses anteriores al primer día de inscripciones para el cargo de vicepresidente de la República, en la fórmula con el candidato Petro Urrego, como lo enfatizaron los actores de este proceso acumulado.

Al oponerse a este cargo, la parte demandada en la contestación hizo particular énfasis en el principio de taxatividad que rige en materia de inhabilidades para la elección del Presidente y Vicepresidente de la República a partir del artículo 197 de la Carta Política.

Es necesario precisar que la controversia en este proceso no está relacionada con la estructuración de posibles inhabilidades constitucionales para la aspiración a la Vicepresidencia de la República, ya que la discusión radica en la doble militancia originada por el hecho de no renunciar a la Cámara en el lapso previsto para tales efectos.

Subraya la Sala que la existencia de dicho régimen de inhabilidades no excluye la

vigencia de la doble militancia para tales cargos, como lo admitió esta corporación en sentencia de noviembre 12 de 2015 al asumir el estudio de la aplicación de dicha figura respecto de la elección de esos altos dignatarios del Estado[4].

La posibilidad de configuración de doble militancia en los casos de los aspirantes a Presidente y Vicepresidente de la República obedece precisamente a que se trata de una prohibición con efectos generales para cualquier cargo de elección popular, según los alcances fijados en los artículos 107 de la Carta y 2º de la Ley 1475 de 2011.

Considera la Sala que al tener la condición de representante a la Cámara por el Partido Alianza Verde, la señora Robledo Gómez tenía que renunciar a la curul que ocupaba en la citada corporación pública, con doce meses de antelación, si aspiraba a la Vicepresidencia de la República por una agrupación política distinta de aquella en la cual militaba.

Al no haberlo hecho, como está demostrado en el proceso, concluye la Sala que la congresista demandada estaba incursa en la prohibición de doble militancia política prevista en los artículos 107 de la Constitución y 2º de la Ley Estatutaria 1475 de 2011.

4.2. El acceso al cargo en la corporación pública

En la situación objeto de controversia, no desconoce la Sala que la señora Robledo Gómez llegó a la Cámara de Representantes en virtud del mecanismo establecido en el Acto Legislativo 2 de 2015, que adicionó el artículo 112 de la Constitución respecto de las garantías reconocidas a la oposición política.

La citada norma, en el inciso 4º, lo contempló en los siguientes términos:

> *"El candidato que le siga en votos a quien la autoridad electoral declare elegido en el cargo de Presidente y Vicepresidente de la República, gobernador del Departamento, alcalde distrital y alcalde municipal tendrá el derecho personal a ocupar una curul en el Senado, Cámara de Representantes, Asamblea Departamental, concejo distrital y concejo municipal, respectivamente, durante el periodo de la correspondiente corporación".*

Por mandato de la disposición constitucional surge el derecho personal que tienen los aspirantes que sigan en votos a quienes sean elegidos presidente y vicepresidente de la República de acceder al Congreso de la República para el respectivo periodo.

[4] Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de noviembre 12 de 2015, expediente 11001-03-28-000-2014-00088-00 M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

Dicha prerrogativa de orden superior también fue incluida en el artículo 24 de la Ley Estatutaria 1909 de 2018, mediante la cual fueron adoptados el estatuto de la oposición política y algunos derechos de las organizaciones políticas independientes, así:

> *"Artículo 24. Curules en Senado y Cámara de Representantes. Los candidatos que sigan en votos a quienes la autoridad electoral declare elegidos Presidente y Vicepresidente de la República, tendrán el derecho personal a ocupar, en su orden, una curul en el Senado de la República y otra en la Cámara de Representantes, durante el periodo de estas corporaciones, e integrarán las comisiones primeras constitucionales de las respectivas cámaras. Terminados los escrutinios electorales, la autoridad electoral les expedirá las respectivas credenciales.*
>
> *Quienes resultaren elegidos mediante esta fórmula, serán miembros adicionales de las actuales comisiones constitucionales permanentes del Senado de la República y de la Cámara de representantes y, con la organización política a que pertenezcan, podrán intervenir en las opciones no previstas en el artículo 6° de esta ley y harán parte de bancada de la misma organización política".*

Se trata de una figura nueva en el ordenamiento jurídico, cuya aplicación queda materializada en la designación como congresista de quien adquiere el derecho personal de ocupar la curul en las cámaras, como ocurrió mediante la Resolución 1595 de 2018 expedida por el Consejo Nacional Electoral.

Al ejercer el control constitucional previo del proyecto que posteriormente pasó a convertirse en el actual Estatuto de la Oposición Política, la Corte Constitucional admitió que en el caso de los aspirantes a presidente y vicepresidente de la República esta nueva alternativa de acceso al Congreso tiene como objeto el estímulo del ejercicio de la oposición por parte de quien perdió la contienda electoral, puesto que *"[…] le brinda […] la oportunidad de integrarse a la bancada de su partido o movimiento político en el Congreso y participar en el ejercicio de la oposición política, de manera que se consolide una alternativa de poder, pero por lo demás garantiza que las personas que votaron por la opción derrotada también se encuentren representadas"*[5].

Este derecho propio de carácter personal reconocido por los artículos 112 de la Carta Política y 24 de la Ley 1909 de 2018, como garantía a la oposición, fue el que llevó al Consejo Nacional Electoral a declarar-llamar, mediante el acto acusado, que la señora Robledo Gómez tenía el derecho a ocupar la curul en la Cámara de Representantes para el periodo 2018-2022.

[5] Corte Constitucional, sentencia C-018 de 2018, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

Sin embargo, advierte la Sala que el derecho personal que tiene el candidato en virtud de dicho mecanismo no puede tenerse como excepción al régimen de la doble militancia, dado que las normas constitucional y legal no establecieron ninguna limitación en este sentido.

Al regular esta prohibición, las respectivas disposiciones fueron claras al señalar que quien decida presentarse a la siguiente elección, en este caso para la escogencia de presidente y vicepresidente, deberá renunciar a la curul que ocupa en la corporación pública al menos doce meses antes del primer día de inscripciones.

Como la señora Robledo Gómez ocupaba el cargo en la Cámara de Representantes por el Partido Alianza Verde, la elección siguiente era aquella convocada para elegir al presidente y vicepresidente de la República.

Reitera la Sala que la obligación de renunciar contemplada en el artículo 107 de la Carta Política y 2º de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 es aplicable a la aspiración a las corporaciones públicas y a cualquier otro cargo de elección, incluyendo la Vicepresidencia de la República como fórmula de quien busca detentar la primera magistratura del Estado.

Al introducir en nuestro ordenamiento el derecho personal que tienen quienes pierden la contienda electoral de acceder a la Cámara y al Senado, el Acto Legislativo 2 de 2015 no incluyó ninguna modificación al régimen de la doble militancia, por lo cual es claro que también es aplicable a los candidatos a estos cargos públicos.

Considera la Sala que a pesar de la existencia de este novedoso mecanismo de garantía a la oposición política, el acceso al cargo a través de esta modalidad debe estar liberado de cualquier situación irregular que pueda afectar la aspiración del candidato.

Al estar configurada la doble militancia en el momento de la inscripción para la Vicepresidencia de la República, la prohibición constitucional y legal resulta aplicable para la posterior designación en la Cámara de Representantes debido a que su acceso a esta corporación pública, gracias al derecho personal reconocido a la oposición, obedeció precisamente a su aspiración a dicho cargo como fórmula del candidato a la Presidencia.

La decisión que debe adoptar la autoridad electoral con base en el mecanismo especial contemplado en la Constitución y en el Estatuto de la Oposición Política no puede estar desligada de las circunstancias particulares del candidato, como ocurrió en este caso en el que la actuación de la señora Robledo Gómez estructuró la doble militancia e incluso tenía la condición de representante a la

Cámara cuando oficializó su inscripción al cargo de vicepresidenta por la coalición política diferente.

En este sentido, el acto de inscripción de la candidatura que fue viciado por el hecho de no haberse presentado la renuncia a la curul en la corporación pública con doce meses de antelación, como lo exigen la Constitución y la Ley, afectó el acto mediante el cual el Consejo Nacional Electoral llevó a cabo la designación-llamamiento de quien tenía el derecho personal de ocupar el escaño en la Cámara en aplicación del mandato constitucional.

Por este segundo aspecto, puede concluirse que la señora Robledo Gómez igualmente estaba incursa en doble militancia política, dado que no renunció a la curul que ostentaba en la Cámara de Representantes con antelación de doce meses al primer día de inscripciones para el cargo de vicepresidente de la República por la colación integrada por un grupo significativo de ciudadanos y un movimiento político diferentes del Partido Alianza Verde al cual pertenecía.

En consecuencia, será declarada la nulidad del acto acusado al quedar demostrado el desconocimiento de la prohibición prevista en los artículos 107 de la Constitución y 2º de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, en concordancia con el numeral 8º del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011.

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

FALLA

PRIMERO: Declárase la nulidad de la Resolución 1595 de julio 19 de 2018 expedida por el Consejo Nacional Electoral, mediante la cual declaró que la señora Ángela María Robledo Gómez tiene el derecho personal a ocupar una curul en la Cámara de Representantes durante el periodo constitucional 2018-2022.

SEGUNDO: En consecuencia, cancélase la credencial que la acredita como congresista, la cual se hará efectiva a la ejecutoria de la sentencia.

TERCERO: Comuníquese esta decisión al presidente de la Cámara de Representantes para que proceda según lo dispuesto en los artículos 134 de la Constitución y 278 de la Ley 5ª de 1992.

CUARTO: Notifíquese esta decisión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 289 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

QUINTO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Presidente

ROCIO ARAÚJO ONATE
Magistrada

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Magistrada Salvo voto

ALBERTO YEPES BARREIRO
Magistrado

legis

legis