



Sentencia 00077 de 2019 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN QUINTA

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL

Radicación: 11001-03-28-000-2018-00077-00

Demandante: CARLOS ABEL VELA RODRÍGUEZ

Demandado: MARTHA LUCÍA RAMÍREZ BLANCO Y OTRO

Tema: Doble militancia

SENTENCIA ÚNICA INSTANCIA

Corresponde a la Sala decidir la demanda presentada por el señor Carlos Abel Vela Rodríguez en ejercicio del medio de control de nulidad electoral consagrado en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contra la elección de los señores Iván Duque Márquez y Martha Lucía Ramírez Blanco como presidente y vicepresidente de la República para el período 2018- 2022.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

Las pretensiones de la demanda fueron las siguientes:

“...[Q]ue mediante sentencia sea declarada la nulidad del acto de elección popular efectuado el 17 de junio de 2018, en desarrollo de la segunda vuelta de la elección presidencial de nuestro país.

En consecuencia, que se disponga la cancelación de las credenciales de Presidente y Vicepresidente que se hubiesen otorgado a los Doctores Iván Duque Márquez y Martha Lucía Ramírez Blanco.

Que se ordene o disponga a quien corresponda, que se repita el acto de elección presidencial de nuestro país, para el período 2018-2022.

Que se conmine al Partido Centro Democrático, para que inscriban como fórmula vicepresidencial a una persona que no esté inhabilitada para ello.

Que el Honorable Consejo de Estado, designe o decida, a quien le corresponde asumir la dirección del Poder Ejecutivo, mientras se efectúa la segunda vuelta de las elecciones presidenciales.”

Las pretensiones tuvieron como fundamento los siguientes

2. Hechos

Señaló que en desarrollo de las elecciones presidenciales se adelantaron dos consultas interpartidistas el 11 de marzo de 2018: una, en la que participaron Gustavo Petro por el Movimiento Colombia Humana y Carlos Caicedo de Movimiento Fuerza Ciudadana; y otra, en la que se enfrentaron Iván Duque Márquez por el Partido Centro Democrático, Martha Lucía Ramírez por el Movimiento Por una Colombia Honesta y Fuerte y Alejandro Ordóñez por el Movimiento La Patria de Pie.

Indicó que los vencedores en las consultas interpartidistas fueron Gustavo Petro e Iván Duque Márquez.

después de ser derrotada en la consulta, se inscribió como fórmula vicepresidencial de Iván Duque Márquez por el partido Centro Democrático.

Recordó que como ninguna de las fórmulas vicepresidenciales inscritas alcanzó la mayoría de los votos necesaria para ser elegidos en primera vuelta, se adelantó una segunda, en la que los candidatos Iván Duque Márquez y Martha Lucía Ramírez Blanco por el partido Centro Democrático resultaron victoriosos.

Manifestó que antes de la segunda vuelta, presentó una acción de tutela con solicitud de medida cautelar ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca con el fin de que se suspendieran dichas votaciones, sin embargo, la referida medida fue negada y la acción de tutela, declarada improcedente.

3. Normas violadas y concepto de la violación

El demandante señaló como vulnerados los artículos 29 y 107 inciso 5 de la Constitución Política y 137 y 275 numeral 5 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Como fundamento de violación recordó que el inciso 5 del artículo 107 Constitucional prohíbe que quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, se inscriba por otro en el mismo proceso electoral.

Afirmó que pese a la referida prohibición la señora Martha Lucía Ramírez Blanco se inscribió como fórmula vicepresidencial del señor Iván Duque Márquez por el partido Centro Democrático, hecho que vició el proceso electoral y por tanto, no sólo afecta la elección de la vicepresidenta sino de toda la fórmula presidencial.

Reiteró que ninguno de los candidatos que participaron en las consultas interpartidistas podía inscribirse por otro partido o movimiento político en las elecciones presidenciales.

Agregó que la participación de la fórmula presidencial Duque - Ramírez en las elecciones presidenciales vulnera además el inciso primero del artículo 29 de la Constitución Política, toda vez que desconoció una prohibición expresa contenida en la misma Carta Política.

Aseveró que además se incurrió en el vicio de nulidad consagrado en el inciso segundo del artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, toda vez que se infringieron las normas en que debía fundarse.

Mencionó que de igual manera, se configura la causal de nulidad electoral de que trata el artículo 275 numeral 5 de la Ley 1437 de 2011 por cuanto resultó elegida la fórmula presidencial inscrita por el partido Centro Democrático, pese a que la señora Martha Lucía Ramírez Blanco estaba inhabilitada por haber participado en las consultas interpartidistas en nombre de un partido o movimiento político diferente al cual participó en las elecciones presidenciales.

Concluyó que la señora Martha Lucía Ramírez estaba absolutamente inhabilitada para participar en las elecciones presidenciales en nombre del partido Centro Democrático toda vez que fue derrotada en la consulta interpartidista en la cual participó en representación del Movimiento Político Por Una Colombia Honesta y Fuerte.

4. Contestación de la demanda

4.1 Registraduría Nacional del Estado Civil

La apoderada de la entidad explicó que entre los deberes de la misma se encuentra el de procurar la inscripción de los candidatos tanto a la vicepresidencia como a la presidencia, en desarrollo del derecho constitucional a elegir y ser elegido.

Destacó que en el caso concreto se cumplieron los requisitos formales descritos en el artículo 32 de la Ley 1475 de 2011, por lo que se trató de una inscripción válida realizada dentro del marco legal.

Señaló que dentro de las funciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil no estaba la de verificar cuestiones de ética electoral como lo sería la doble militancia, por lo que carece de legitimación en la causa por pasiva.

Mencionó que la inscripción de la consulta interpartidista denominada "Gran Consulta por Colombia", con relación a Iván Duque, fue realizada por el partido Centro Democrático y su inscripción como candidato a la Presidencia de la República, en cumplimiento a los resultados de la consulta, la hizo a nombre del mismo partido, con lo cual se encuentra cumplido lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 1475 de 2011.

Destacó que en cuanto a la candidatura de Martha Lucía Ramírez como fórmula vicepresidencial, no estaba incurso en la prohibición del inciso 5 del artículo 107 de la Constitución Política, según la cual quien resulte vencido en una consulta interna para la escogencia de un candidato único, no puede buscar el respaldo de otro movimiento o partido y así confrontarse con quien resultó vencedor en la consulta.

Explicó que la demandada no se presentó como candidata a la Presidencia de la República y por lo tanto no enfrentó al candidato que resultó ganador en la consulta popular, ya que de hecho se inscribió para hacer parte de su fórmula y para un cargo distinto al que fue objeto de consulta.

Afirmó que en este caso no existió una doble militancia, como quiera que Martha Lucía Ramírez no aspiró al mismo cargo y no actuó en vertiente

opuesta.

Aclaró que la doble militancia se presentaría respecto de aquellos candidatos que hayan participado en consultas interpartidistas como candidatos a la Presidencia de la República por un partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, y que luego se inscriban por otra agrupación como candidatos al mismo cargo.

Sostuvo que la entidad no hizo otra cosa más que cumplir su deber constitucional y legal al inscribir la candidatura de Iván Duque y su fórmula vicepresidencial, pues de lo contrario el servidor encargado de dicha función habría incurrido en la conducta descrita en el artículo 396 del Código Penal.

Recordó que la Registraduría Nacional del Estado Civil, en materia electoral, se encarga únicamente de la organización de las elecciones, no emite acto administrativo alguno ni operación que determine cuándo un candidato está inhabilitado o impedido, ni cuándo un voto es válido o no, por lo que no establece cuándo una persona es merecedora o no de un cargo de elección popular.

Insistió en que no tiene conexión alguna con la revisión o emisión de juicios de valor respecto de la presunta doble militancia, por lo que carecía de legitimación en la causa por pasiva.

4.2 Iván Duque Márquez

Por conducto de apoderado, el demandado se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, con base en los siguientes argumentos:

Adujo que Martha Lucía Ramírez no se encontraba incurso en prohibición alguna para inscribirse como candidata a la vicepresidencia por otro partido o movimiento político distinto al que representó en la consulta interpartidista.

Señaló que no se incurrió en la prohibición establecida en los artículos 107 de la Constitución Política y 7 de la Ley 1475 de 2011, que estipulan que uno de los efectos jurídicos que se producen sobre los candidatos derrotados en una consulta interpartidista, es que no podrán inscribirse, para el mismo proceso electoral, por otros partidos o movimientos políticos diferentes a los que participaron en la consulta.

Recalcó que la demandada no estaba inhabilitada para ser elegida vicepresidenta de la República por el partido Centro Democrático, toda vez que dicho partido es uno de los que participó en la consulta interpartidista denominada "Gran Consulta por Colombia".

Manifestó que dicha consulta era un proceso electoral dirigido a escoger el candidato a la Presidencia de la República y, por lo tanto, se trataba de un proceso distinto al de elección de vicepresidente.

Precisó que Martha Lucía Ramírez Blanco participó en la contienda electoral como candidata al cargo de vicepresidenta de la República, es decir, en un proceso electoral diferente al de presidente, en el que sí le estaba prohibido participar por haber sido derrotada en la consulta interpartidista.

Advirtió que el hecho de que se hubiera inscrito como su fórmula vicepresidencial en las elecciones, mostraba el acatamiento del resultado de la consulta, situación que permitía concluir que no configuró la inhabilidad alegada.

Reiteró que de conformidad con el inciso 2 del artículo 7 de la Ley 1475 de 2011, la inscripción de la candidatura de la fórmula a la Presidencia y Vicepresidencia de la República se realizó en nombre de los partidos y movimientos que participaron en la consulta.

4.3 Martha Lucía Ramírez

Pese a haber sido debidamente notificada de la existencia de este proceso no participó en él.

5. Actuación Procesal

Mediante auto del 9 de agosto de 2018 se admitió la demanda y se negó la medida cautelar de suspensión provisional del acto acusado. (fls. 123 a 131).

La Registraduría Nacional del Estado Civil y el señor Iván Duque Márquez contestaron la demanda oportunamente mediante memoriales visibles a folios 168 a 173 y 183 a 194.

El 21 de noviembre de 2018 se llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la ley 1437 de 2011.

Dentro de dicha diligencia se estableció que no había vicios ni causales de nulidad que impidieran continuar con el trámite del proceso, se declaró probada la excepción mixta de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por la Registraduría Nacional del Estado Civil y se fijó el litigio conforme con lo establecido en la demanda y sus contestaciones.

En el desarrollo de la audiencia además, se decretaron las pruebas solicitadas por las partes que reunían los requisitos legales, las que de oficio se consideraron pertinentes y necesarias y se fijó fecha y hora para la realización de la audiencia correspondiente (fls. 239 a 245).

El 21 de enero de 2019 se llevó a cabo la audiencia de pruebas dentro del proceso dentro de la cual se practicaron todas aquellas decretadas durante la audiencia inicial, concretamente se incorporaron al expediente los documentos aportados y solicitados por las partes y por el ponente.

Así mismo, al no considerarse necesaria la audiencia de alegaciones y de fallo, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión. (fls. 327 y 328).

Una vez estuvo el expediente listo para fallo, mediante providencia del 19 de febrero de 2019, la Sala Plena de la Corporación decidió no avocar el conocimiento del presente asunto. (fls. 364 a 372).

6. Alegatos de Conclusión

6.1 Iván Duque Márquez

Reiteró íntegramente los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y solicitó que se denieguen las pretensiones de la misma.

6.2 Carlos Abel Vela Rodríguez

El demandante sostuvo que el texto original del inciso 5 del artículo 107 de la Constitución Política dispone claramente que 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.

Alegó que en la contestación de la demanda, el señor Iván Duque Márquez advirtió que la prohibición se presentaba al inscribirse por partidos “diferentes a los que participaron en la consulta”, expresión que cambia drásticamente y convenientemente el sentido original de la disposición antes mencionada.

Señaló que el argumento según el cual no se desconoció el debido proceso porque se trataba de una candidatura a la presidencia y otra a la vicepresidencia, constituye una burla a la Constitución Política.

Expresó que en Colombia no existen elecciones presidenciales y elecciones vicepresidenciales como cargos independientes y autónomos, pues el proceso de elección presidencial es uno solo y está dirigido a elegir una fórmula presidencial, que representa una propuesta conjunta e inescindible de presidente y vicepresidente para ser elegidos con un mismo voto.

Aclaró que la norma no hace salvedades respecto de que se pueda aspirar a un cargo diferente, pues lo que está prohibiendo es que se participe en nombre de otro movimiento o partido político en el mismo proceso electoral.

Por lo tanto, consideró que Martha Lucía Ramírez Blanco tenía prohibido participar en nombre de un partido político distinto al que representó en la consulta interpartidista.

Reiteró los argumentos plasmados en la demanda y solicitó que se acceda íntegramente a sus pretensiones.

7. Concepto del Ministerio Público

La procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado rindió concepto en los siguientes términos:

Expuso el marco teórico y jurisprudencial de la figura de la doble militancia con el fin de precisar que la prohibición contenida en el inciso quinto del artículo 107 de la Constitución Política desarrollada en el artículo 7 de la Ley 1475 de 2011 tiene como propósito dotar de seriedad los procesos de escogencia de los candidatos por parte de los partidos y movimientos políticos, bien sea por vía interpartidista o popular.

Adujo que la referida prohibición impide que quien resulte vencido en una consulta interna o interpartidista para la escogencia de un candidato único, busque el respaldo de otro movimiento, coalición, partido o grupo significativo de ciudadanos para confrontarse con quien resultó vencedor en la consulta, en claro desconocimiento del deseo de quienes participaron en la consulta.

Afirmó que participar en la misma contienda electoral por un partido o movimiento político diverso al que lo llevó a la consulta constituye un fraude al resultado del mecanismo de participación, a la voluntad del elector, al principio democrático que las inspira, a las reglas de los partidos y a los acuerdos suscritos entre los que participaron en aquella.

Agregó que el desconocimiento de dicha prohibición es una causal de revocatoria o nulidad de la inscripción o la elección según corresponda.

Manifestó que en este caso se debe tener en cuenta que los partidos o movimientos políticos que acuden a las consultas pueden convenir, tratándose de la contienda electoral a la Presidencia de la República que la segunda votación más alta en la consulta sea la fórmula vicepresidencial del vencedor.

Recordó que de conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la Ley 1475 de 2011 las consultas interpartidistas son las convocadas por una coalición de partidos y / o movimientos políticos para seleccionar candidatos de coalición a cargos uninominales, previo acuerdo suscrito por sus directivos.

Destacó que revisado el acuerdo entre el partido Centro Democrático y los movimientos Por una Colombia Honesta y Fuerte y La Patria de Pie, no se hizo ninguna referencia a si la fórmula vicepresidencial de quien resultare vencedor sería la segunda votación más alta o si había libertad de elección, de lo que se deduce que la escogencia de dicha fórmula no quedó atada a los resultados de la misma.

Señaló que no obstante lo anterior, no se encuentra que la demandada haya incurrido en la prohibición consagrada en el inciso 5 del artículo 107 Constitucional, toda vez que finalmente no se presentó en las elecciones como candidata a la Presidencia de la República -cargo para el cual se adelantó la consulta en cuestión- sino como candidata a la Vicepresidencia, es decir, para un cargo diferente.

Indicó que la demandada no se enfrentó al candidato que resultó ganador de la consulta popular, por el contrario, lo apoyó con su postulación a un cargo diferente al que inicialmente se presentó en la referida consulta.

Sostuvo que no basta participar en la consulta para un cargo unipersonal para quedar inhabilitado para presentarse en la misma contienda para un cargo diferente.

Aseveró que en este caso no se buscó defraudar el carácter obligatorio de la consulta.

Agregó que de una revisión del formulario E-6 se evidencia que la solicitud de inscripción de la fórmula Iván Duque Márquez y Martha Lucía Ramírez Blanco se hizo a nombre del Centro Democrático cuando ha debido hacerse a nombre de los partidos y movimientos políticos que participaron en la consulta popular porque a ello estaban obligados por disposición del artículo 7 de la Ley 1475 de 2011.

Arguyó que de conformidad con lo establecido en la Ley 996 de 2005 la inscripción para presidente de la República puede hacerse de manera individual o en alianzas, la cual debe ser avalada también por el representante legal de los partidos o movimientos políticos.

Dedujo, bajo esta lógica, que la inscripción de Martha Lucía Ramírez Blanco no puede ser catalogada como una doble militancia, en tanto el error de inscripción que se presentó y que avaló la Registraduría Nacional del Estado Civil, ha de entenderse por disposición del artículo 7 de la Ley 175 de 2011, a nombre del partido Centro Democrático y de los movimientos Por una Colombia Honesta y Fuerte y La Patria en Pie.

Resaltó que obra en el expediente la solicitud remitida por el vocero del movimiento Por una Colombia Honesta y Fuerte a la Registraduría Nacional del estado Civil para que se incluyera en el tarjetón para la escogencia de presidente de la República los logos de los movimientos que participaron en la precitada consulta junto con el partido Centro Democrático.

Concluyó que en atención a lo anterior se puede afirmar que la inscripción de la demandada como candidata a la Vicepresidencia de la República se hizo a nombre, no solo del Centro Democrático, sino también del movimiento Por una Colombia Honesta y Fuerte.

Solicitó precisar si la eventual nulidad de la elección de la vicepresidente afectaría también la del presidente de la República, tal y como quedó señalado en la fijación del litigio.

Conforme lo anterior, solicitó negar las pretensiones de la demanda.

Surtidos los trámites legales pertinentes, el proceso se adelantó con la observancia de las ritualidades previstas en la ley procesal y por lo tanto, sin que obre causal de nulidad que afecte la actuación, procede la Sección Quinta del Consejo de Estado a resolver previas las siguientes

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala es competente para conocer en única instancia de la presente demanda de nulidad electoral de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 149 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹ y el artículo 13 del Acuerdo 55 de 2003 de la Sala Plena de esta Corporación².

(...)

2. El acto acusado

El acto cuya nulidad se pretende dentro del presente asunto es la Resolución 1453 del 21 de junio de 2018 a través de la cual el Consejo Nacional Electoral declaró la elección de los señores Iván Duque Márquez y Martha Lucía Ramírez Blanco como presidente y vicepresidente de la República, respectivamente, para el período 2018 - 2022.

3. Problema Jurídico

Conforme con lo establecido en la fijación del litigio hecha durante la audiencia inicial, corresponde a la Sala determinar si se debe declarar la nulidad del acto de elección de la señora Martha Lucía Ramírez Blanco como vicepresidente de la República para el período 2018 - 2022 contenida en la Resolución 1453 del 21 de junio de 2018 proferida por el Consejo Nacional Electoral.

Para el efecto, se debe establecer si se encuentra acreditada la causal de nulidad electoral consagrada en el numeral 8 del artículo 275 del

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en consecuencia, si la señora Martha Lucía Ramírez Blanco desconoció la prohibición de doble militancia consagrada en el inciso 5 del artículo 107 de la Constitución Política y por tanto, si el acto demandado fue proferido con violación del debido proceso, en forma irregular y con violación de las normas en que debía fundarse.

En caso afirmativo, se deberá establecer si dicha condición afecta o no la elección del señor Iván Duque Márquez como presidente de la República.

4. De la doble militancia

La prohibición de doble militancia tiene como objetivo, en principio, evitar que un ciudadano pertenezca simultáneamente a más de una organización política, con lo cual se garantiza la lealtad de los militantes a los partidos y movimientos en los cuales se encuentran inscritos y se frena la movilidad injustificada entre uno y otro.

Sin embargo, la prohibición no solo se dirige a los ciudadanos de manera general, sino que tiene destinatarios específicos en algunas de sus modalidades.

De manera genérica la figura tiene origen constitucional, se encuentra consagrada en el artículo 107 de la Carta Política que dispone:

“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.

Los Partidos y Movimientos Políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos.

Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, podrán celebrar consultas populares o internas o interpartidistas que coincidan o no con las elecciones a Corporaciones Públicas, de acuerdo con lo previsto en sus Estatutos y en la ley.

En el caso de las consultas populares se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral. El resultado de las consultas será obligatorio.

(...)

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.” (Se resalta).

Sin embargo, ha sido desarrollada en la Ley 1475 de 2011 que en su artículo 2 establece:

“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 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”.

Conforme con lo anterior, es claro que la doble militancia tiene varias manifestaciones, algunas de ellas consagradas en la misma Carta Política, otras introducidas por la Ley 1475 de 2011, las cuales han sido consolidadas por la jurisprudencia de Sección en cinco modalidades, según sus destinatarios, así:³

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 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).

De igual forma, resulta del caso precisar que a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, la doble militancia constituye una causal autónoma de nulidad electoral, con consagración expresa en el numeral 8 del artículo 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en los siguientes términos:

“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.”

Ahora bien, en el caso concreto se invoca por parte del actor la modalidad de doble militancia de que trata el inciso quinto del artículo 107 Constitucional, relacionado con la participación de consultas internas o interpartidistas, por lo que resulta pertinente analizar dicha temática.

5. De las consultas para elegir candidatos propios o por coalición.

De conformidad con lo establecido en el precitado artículo 107 de la Carta Política, las agrupaciones políticas pueden organizar consultas para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos a los diferentes comicios electorales.

El tema de las consultas se encuentra regulado en la Ley 1475 de 2011 en los siguientes términos:

ARTÍCULO 5. Las consultas son mecanismos de participación democrática y política que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, y/o grupos significativos de ciudadanos pueden utilizar con la finalidad de adoptar decisiones internas o escoger sus candidatos, propios o de coalición, a cargos o corporaciones de elección popular.

Las consultas pueden ser internas o populares. Se denominarán internas cuando en ellas sólo puedan participar los miembros de la organización política que se encuentren en el registro de afiliados. Se denominarán populares cuando puedan hacerlo todos los ciudadanos inscritos en el censo electoral. Las consultas internas se regularán por las disposiciones previstas en los estatutos de los partidos y movimientos políticos.

Las consultas convocadas por una coalición de partidos y/o movimientos políticos con personería jurídica, pueden ser internas o populares y se denominarán interpartidistas. Podrán ser convocadas con el objeto de seleccionar candidatos de coalición a cargos uninominales, previo acuerdo suscrito por sus directivos nacionales o departamentales según sea el caso.

El Estado contribuirá al financiamiento de las consultas mediante el sistema de reposición de gastos por votos obtenidos. Los partidos y movimientos políticos podrán solicitar anticipos para estas consultas de acuerdo con la reglamentación que expida el Consejo Nacional Electoral.

(...)

ARTÍCULO 7. El resultado de las consultas será obligatorio para el partido, movimiento, grupo significativo de ciudadanos o coalición, que las hubiere convocado, así como para los precandidatos que hubieren participado en ellas

Se entiende que un precandidato ha participado en una consulta cuando su inscripción ha quedado en firme de conformidad con las disposiciones establecidas por los partidos y movimientos que las convocan. Quienes hubieren participado como precandidatos quedarán

inhabilitados para inscribirse como candidatos en cualquier circunscripción dentro del mismo proceso electoral, por partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o coaliciones distintas. Los partidos y movimientos políticos y sus directivos, las coaliciones, los promotores de los grupos significativos de ciudadanos y los precandidatos que participaron en la consulta, no podrán inscribir ni apoyar candidatos distintos a los seleccionados en dicho mecanismo, con excepción de los casos de muerte o incapacidad absoluta del candidato así seleccionado. La inobservancia de este precepto, será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al elegido en la consulta. La inscripción, en todo caso, a solicitud del candidato seleccionado, se hará a nombre de los partidos, movimientos o coaliciones que realizaron la consulta, aunque no suscriban el formulario de solicitud de inscripción.

En caso de incumplimiento de los resultados de las consultas o en caso de renuncia del candidato, los partidos, movimientos y/o candidatos, deberán reintegrar proporcionalmente los gastos en que hubiere incurrido la organización electoral, los cuales serán fijados por el Consejo Nacional Electoral con base en los informes que presente la Registraduría Nacional del Estado Civil. Estas sumas podrán ser descontadas de la financiación estatal que corresponda a dichos partidos y movimientos.” (Se resalta).

Al respecto, esta Sala ha dicho:

“...[D]e todo lo anterior se extraen las siguientes conclusiones respecto a la figura de la consulta contemplada en el artículo 107 de la Carta Política⁴:

- «La consulta es un mecanismo de democratización a través del cual se busca que las organizaciones políticas adopten sus decisiones y elijan sus candidatos de forma participativa y plural.
- Existen tres clases de consultas que pueden adelantar los partidos y movimientos políticos, estas son, la de carácter popular, la interpartidistas y la interna. Aquellas podrán coincidir o no con las elecciones para corporaciones públicas.
- Independiente de la clase de consulta que se adelante, quien participe en alguna de ellas no podrá inscribirse como candidato por otra organización política en el mismo proceso electoral.
- Independiente de la clase de consulta que se adelante el resultado de la misma es obligatorio tanto para los partidos y movimientos políticos, como para quienes resultaren elegidos a través de dicho mecanismo.
- Cuando se trate de consulta popular regirán las normas que sobre financiación, publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado aplican para las elecciones ordinarias.

De lo anterior, se puede colegir que existe una disposición constitucional con lineamientos claros acerca del uso de las consultas como mecanismos de democracia al interior de las organizaciones políticas, los cuales al estar contenidos en la norma de normas son de obligatorio cumplimiento tanto para el Estado, los partidos y movimientos políticos y para quienes participan en ella y estos, por supuesto, prevalecen frente a disposiciones menor rango como los Estatutos de los partidos o sus afines»⁵

Conforme con lo anterior existen varios tipos de consultas avaladas en la Constitución Política para la escogencia de candidatos: las consultas populares, en las que pueden participar todos los ciudadanos, independientemente de su filiación política; las consultas internas, en las cuales, en principio sólo pueden participar los militantes de la respectiva colectividad y las interpartidistas, en las que varias agrupaciones políticas se reúnen con el fin de elegir a un candidato único, que todos los participantes apoyarán en la respectiva contienda electoral.

6. Del caso concreto

La modalidad de doble militancia invocada por el demandante en este caso es la consagrada en el inciso quinto del artículo 107 de la Constitución Política.

Al respecto, la Corte Constitucional ha dicho:

“La segunda regla constitucional relevante, contenida en el quinto inciso del artículo 107, es la de que “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”. De esta regla se siguen tres consecuencias evidentes para los candidatos: (i) participar como candidato en las consultas de un partido o movimiento político implica militar o estar afiliado al mismo; (ii) participar como candidato en consultas interpartidistas como miembro de un partido o movimiento político, también implica militar o estar afiliado al mismo; (iii) haber participado como candidato en las consultas antedichas impide al candidato inscribirse por otro partido en el mismo proceso electoral. Nótese que la Constitución prohíbe la inscripción, que es una etapa del proceso electoral que ocurre con anterioridad a la elección...”⁶

Conforme con lo expuesto, es claro que está prohibido para quien participe en una consulta interna, popular o interpartidista por un partido o movimiento político inscribirse por otro, en el mismo proceso electoral.

Como garantía de lo anterior la ley estableció la obligatoriedad de los resultados de este tipo de consultas, por cuanto, resulta violatorio de los postulados constitucionales que rigen la materia que un candidato, luego de haber sido derrotado en una consulta, intente acceder al mismo cargo para el cual participó en la consulta, apoyando una ideología diferente.

Sin embargo, frente a este punto no ha tenido la Sala la oportunidad de pronunciarse por lo que resulta del caso precisar el alcance de la prohibición.

En principio, son dos los elementos que deben confluír para que la modalidad de doble militancia se configure, a saber:

- i. Haber participado en una consulta interna, popular o interpartidista para la elección de un candidato único a algún certamen electoral.
- ii. Inscribirse en el mismo proceso electoral para el cual participó en la consulta con apoyo de una agrupación política diferente a la cual representó en aquella.

No obstante, dichos elementos no pueden analizarse de manera aislada, sino que deben interpretarse de manera armónica con las normas que rigen este tipo de consultas y con el objetivo de la doble militancia.

Como se dejó dicho, la prohibición de doble militancia persigue el fortalecimiento de las agrupaciones políticas con el fin de que sus lineamientos y directrices no sean desconocidos por sus militantes, principalmente.

En el caso de las consultas lo que se persigue, a la luz del mismo inciso quinto del artículo 107 Constitucional, es que los resultados de las mismas no se desconozcan, por lo que es claro que al someterse a una consulta, los participantes quedan obligados a respetar la decisión de los participantes y por tanto, a abstenerse de participar en el proceso electoral de que se trate, en clara contravía a lo decidido en las urnas.

Conforme con lo anterior y a manera de ilustración, está prohibido que quien participó en una consulta para elegir candidato a una Alcaldía en representación de una determinada agrupación política, resulte derrotado, y luego busque el apoyo de otra, para enfrentarse al vencedor de la referida consulta. En ese evento, se estaría incurriendo claramente en la prohibición bajo estudio.

Sin embargo, no puede afirmarse lo mismo de un precandidato que habiendo participado en la consulta, posteriormente apoye al vencedor, porque en ese evento no se está desconociendo el resultado de proceso adelantado para elegir candidato único.

Así las cosas, el segundo elemento de la modalidad de doble militancia bajo estudio puede complementarse en el sentido de precisar la regla según la cual la prohibición consagrada en el inciso quinto del artículo 107 de la Constitución Política es para que quien haya participado en una consulta no se inscriba en el mismo proceso electoral, en claro desconocimiento de los resultados obtenidos en las urnas.

En este evento, se tiene que la señora Martha Lucía Ramírez Blanco participó en la consulta interpartidista celebrada el 11 de marzo de 2018 en representación del Grupo Significativo de Ciudadanos Por una Colombia Honesta y Fuerte Martha Lucía, junto con los señores Iván Duque Márquez, - quien representó al partido Centro Democrático-, y Alejandro Ordóñez Maldonado -quien se presentó por el Grupo Significativo de Ciudadanos La Patria de Pie- según consta en el acta de inscripción ante la Registraduría Nacional del Estado Civil del 22 de enero de 2018 visible a folios 87 y 88 del expediente y en la copia del acuerdo de voluntades suscrito por los participantes visible a folio 282.

De igual forma, es un hecho notorio que el ganador de dicha consulta interpartidista fue el señor Iván Duque Márquez por lo que fue el candidato a la Presidencia de la República.

Así mismo, que su fórmula presidencial fue la señora Ramírez Blanco según consta en el acta de inscripción visible a folio 283 del expediente.

Sin embargo, una vez revisado el acuerdo de voluntades en comento, se advierte que no se incluyó dentro de aquel ninguna mención a la conformación de la fórmula vicepresidencial del vencedor, aspecto que tampoco fue explicado por el partido Centro Democrático en el memorial allegado al expediente como respuesta a la prueba de oficio decretada en la audiencia inicial dentro este asunto (fol. 281).

En ese orden de ideas, es claro que la demandada se inscribió en la consulta interpartidista para elegir candidato a la Presidencia de la República para el período 2018 - 2022 por el grupo significativo de ciudadanos Por una Colombia Honesta y Fuerte Martha Lucía y que luego se presentó a las elecciones presidenciales como fórmula vicepresidencial del señor Iván Duque Márquez, candidato del partido Centro Democrático.

No obstante, se debe tener en cuenta que en este caso no se irrespetaron los resultados de la consulta interpartidista, toda vez que la demandada apoyó al candidato vencedor.

Además, es claro que a la consulta se presentó como precandidata presidencial y a las elecciones cuestionadas como candidata a la Vicepresidencia de la República, por lo que aunque se trata de la misma contienda electoral lo cierto es que no participó en las dos votaciones aspirando al mismo cargo.

Al respecto, debe entenderse que aunque la disposición refiere al mismo proceso electoral, lo cierto es que en el caso de las elecciones presidenciales en las cuales se presenta una fórmula conformada por candidatos a la Presidencia y a la Vicepresidencia de la República, no parece atender al espíritu de la norma que se restrinja la posibilidad de que quien haya participado en la misma consulta interpartidista apoye al vencedor siendo su fórmula vicepresidencial, porque, se insiste, con ello se respeta el resultado de la consulta.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que, como se dejó dicho, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 de la Ley 1475 de 2011 que desarrolla el artículo 107 Constitucional, la prohibición impide que los precandidatos que participaron en las consultas se inscriban en el mismo proceso electoral por agrupaciones políticas o coaliciones diferentes, pero no por el mismo grupo de asociaciones políticas que participaron en la

consulta.

Al respecto, se insiste, es claro que el candidato a la Presidencia de la República del Partido Centro Democrático y los grupos significativos de ciudadanos Por una Colombia Honesta y Fuerte Martha Lucía y La Patria de Pie fue el señor Iván Duque Márquez por lo que la participación de la demandada como su fórmula vicepresidencial, respeta los resultados de la consulta interpartidista y por tanto, no desconoce la limitación de que tratan los artículos 107 Constitucional y 7 de la Ley 1475 de 2011.

En tales condiciones, al no encontrarse configurada la modalidad de doble militancia invocada en la demanda, tampoco se configura la causal de nulidad electoral de que trata el numeral 8 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, ni se evidencia vulneración alguna del debido proceso, por cuanto la totalidad de argumentos invocados por el actor como fundamento de la demanda se relacionan con el punto ya dilucidado.

Por lo tanto, al no haber prosperado ninguna de las acusaciones elevadas por el demandante contra la elección bajo estudio, la presunción de legalidad del acto electoral se mantiene incólume y en consecuencia, hay lugar a denegar las pretensiones de la demanda.

Así las cosas, queda relevada la Sala de estudiar lo referente a la posible afectación de la elección del señor Iván Duque Márquez como presidente de la República, toda vez que, tal y como se estableció en la fijación del litigio, dicho estudio sólo era procedente en el hipotético caso de que se encontrara demostrado que la demandada incurrió en doble militancia.

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: Deniérganse las pretensiones de la demanda de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

PRESIDENTE

AUSENTE EN COMISIÓN

ROCÍO ARAÚJO OÑATE

MAGISTRADA

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

MAGISTRADA

ALBERTO YEPES BARREIRO

MAGISTRADO

NOTAS DE PIE DE PAGINA

1 Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia. "El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:

3. De la nulidad del acto de elección del Presidente y el Vicepresidente de la República, de los Senadores, de los Representantes a la Cámara, de los Representantes al Parlamento Andino, del Alcalde Mayor de Bogotá, de los miembros de la Junta Directiva o Consejo Directivo de las entidades públicas del orden nacional, de los entes autónomos del orden nacional y de las Comisiones de Regulación.

2 Por medio del cual se adopta el Reglamento Interno del Consejo de Estado. (modificado por el artículo 1º del Acuerdo 55 del 5 de agosto de 2003)

Artículo 13.- "DISTRIBUCIÓN DE LOS NEGOCIOS ENTRE LAS SECCIONES. Para efectos de repartimiento, los negocios de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así:

Sección Quinta:

(...)

3- Los procesos electorales relacionados con elecciones o nombramientos”.

3 Ver entre otras sentencia del 29 de septiembre del 2016, expediente 730001-23-33-000- 2015-00806-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro.

4 Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 4 de agosto de 2016, M. P. Dr. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 05001-23-31-000-2015-02551-01 y la sentencia de 19 de enero de 2017, M. P. Dra. Rocío Araújo Oñate, Rad. 25001-23-41-000-2015-02758 01.

5 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 6 de abril de 2017. M.P. Dra. Lucy Jeannette Bermúdez. Expediente 25000-23-41-000-2016- 00140-02, demandante Guillermina García Quintero

6 Corte Constitucional. Sentencia C-334 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo.

Fecha y hora de creación: 2026-05-21 15:43:19