

Honorables Magistrados  
Consejo de Estado  
Sala de lo Contencioso Administrativo  
Secretaría General  
E. S. D.

Referencia:           Acción de Tutela  
Demandante:        **CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA – ALCALDE DE GIRÓN – SANTANDER Y PARTIDOS DE COALICIÓN.**  
Demandado:         **CONSEJO DE ESTADO – SECCIÓN QUINTA.**

**HECTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO**, mayor de edad, identificado civil y profesionalmente como aparece al pie de mi firma, obrando como apoderado del señor **CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA**, Alcalde del Municipio de Girón – Santander, por la coalición “CARLOS ROMAN ALCALDE”, conformada por los partidos Alianza Verde, Partido Social de Unidad Nacional Partido de la U, Movimiento Alternativo Indígena y Social Mais, Partido Conservador Colombiano, Partido Alianza Social Independiente Asi, Partido Cambio Radical, Movimiento Autoridades Indígenas Aico y el Partido Liberal Colombiano, conforme al poder que me ha sido concedido, interpongo **ACCIÓN DE TUTELA** contra la Sección Quinta del Consejo de Estado, por la violación de los derechos fundamentales de mi representado al debido proceso, elegir y ser elegido, autonomía de los partidos, seguridad jurídica y confianza legítima, principio de legalidad, debido proceso, y demás que se mencionarán en el presente escrito de demanda, que han sido conculcados a mi poderdante con la sentencia proferida con fecha 3 de diciembre de 2020, mediante la cual se declaró nula la elección del candidato de coalición, en el cargo ya referido, **por supuesta doble militancia.**

#### **I.LOS HECHOS:**

1.Se presentó demanda, invocando medio de control electoral, contra el acto de elección del señor **CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA** como Alcalde Municipal de Girón Santander, por la causal de **doble militancia** consagrada en el numeral 8º del artículo 275 del CPACA.

2.El cargo consistió en que según el demandante, aunque **CARLOS ALBERTO ROMÁN** fue inscrito como candidato a la Alcaldía del municipio de Girón – Santander, por la coalición “CARLOS ROMÁN ALCALDE”, estima que era

militante o perteneciente al Partido Alianza Verde, toda vez que quien actuó en nombre de los partidos coaligados en el trámite del formulario de inscripción diligenciado, en el espacio que allí se denomina Partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos al que pertenece el candidato, señaló que este pertenecía al partido ALIANZA VERDE y como quiera que dicho partido, tenía candidato inscrito a la gobernación de Santander al señor LEONIDAS GOMEZ GOMEZ, ROMÁN OCHOA tenía la obligación de apoyar esta candidatura, por lo que el hecho de haberse traído al proceso un video en el que aparece el candidato ROMÁN en una reunión política con la señora ANGELA HERNANDEZ, candidata de otros partidos y fotos en campaña con el candidato MAURICIO AGUILAR, pudo haber incurrido en doble militancia.

3.La defensa del Alcalde contestó la demanda y se opuso a las pretensiones de nulidad, demostrando con certificación del partido Alianza Verde que ROMÁN OCHOA había renunciado al partido ALIANZA VERDE en desde el 28 de junio de 2018 y que esta le fue aceptada, por lo que no pertenecía a este grupo político desde entonces **y tampoco en la fecha de su inscripción**, en la que lo rodearon múltiples partidos en coalición, por lo que tal anotación no era oponible al demandado.

Expuso además que el acuerdo de coalición era claro al indicar que CROMÁN OCHOA era candidato seleccionado por todos los partidos de coalición en consenso y que además allí se pactó que la única obligación para los integrantes de la coalición era la de brindar apoyo, exclusivamente respecto de los candidatos a corporaciones públicas y no a cargos uninominales para los candidatos de los partidos firmantes, por lo que no había prohibición respecto de apoyos a candidatos a la Gobernación de Santander.

4.El Tribunal Administrativo de Santander profirió fallo de primera instancia con fecha 28 de agosto de 2020, en el que negó las pretensiones de la demanda, acogiendo los argumentos de la defensa, imponiendo el valor probatorio de la renuncia presentada por el señor CARLOS ROMÁN al partido verde con anticipación a su inscripción y la ausencia de prueba en contrario, que cumpliera los parámetros legales para considerar que se había activado la militancia al partido Alianza Verde por parte del demandado, para lo cual trajo a colación precedentes en los que se tiene establecido que **“La ley ordinaria no puede prever que un fenómeno jurídico se configura en un momento diferente al establecido, de manera objetiva y precisa, por la Constitución y por la ley estatutaria”**, refiriéndose a que como estaba probada la renuncia al partido, no podía tenerse por existente por quien así lo mencionó, concluyendo además que conforme a la decisión de suspensión provisional en

este mismo asunto, el mismo Consejo de Estado dejó sentado que las pruebas sobre reuniones con otros candidatos no tenían la contundencia para demostrar su ocurrencia, por lo que se abstuvo de hacer un análisis profundo sobre estos documentos, como es usual en el medio judicial, que cuando prospera una primera tesis de defensa se omite el análisis siguiente.

5. La sentencia fue objeto de apelación y el 3 de diciembre de 2020, la Sección Quinta del Consejo de Estado **REVOCÓ** la decisión de primera instancia y en su lugar decretó la nulidad de la elección, considerando que el señor CARLOS ROMÁN OCHOA si tenía la calidad de militante del partido Alianza Verde al momento de su inscripción; que aunque la coalición “CARLOS ROMÁN ALCALDE” limitó los apoyos acordados para candidatos de los partidos coaligados, exclusivamente respecto de aspiraciones a cargos de corporaciones públicas, la ley hacia extendible el deber de respetar los candidatos uninominales, por lo que al amparo de la conclusión probatoria de los videos en donde aparece CARLOS ROMÁN acompañado en campaña de la candidata a la Gobernación de Santander ANGELA HERNANDEZ, la cual no pertenecía a los partidos que formaban parte de la coalición CARLOS ROMÁN ALCALDE, en consecuencia se estructuró la doble militancia.

6. Con el respeto debido, es evidente que con el fallo de la Sección Quinta se han vulnerado los derechos fundamentales del demandado, así como los derechos de los partidos coaligados, conforme paso a exponerlo y que por lo tanto debe dejarse sin valor su decisión, ordenándole que emita la sentencia de reemplazo que en derecho corresponde, con base en los argumentos jurídicos que paso a exponer:

## **II. FUNDAMENTOS JURIDICOS DE LA PRESENTE ACCIÓN DE TUTELA.**

Asumo el debate que pretendo, siguiendo la siguiente metodología: (i) describiré el problema jurídico que plantea la caústica y formularé la posición de la defensa; (ii) resumiré la posición adoptada por el Consejo de Estado para arribar a la conclusión de anular la elección demandada; (iii) demostraré de que forma se incurrió por parte del Consejo de Estado – Sección Quinta, en causales generales de tutela, en especial defecto factico, defectos sustancial y violación del precedente, para luego plantear las pretensiones de la presente acción:

### **II.1. ANALISIS DEL PROBLEMA JURÍDICO DEL CASO.**

El problema jurídico que planteaba el caso en sede de apelación consistía en determinar, si la manifestación que hizo el señor JOSE ANGEL AMADOR

SIERRA en el formulario de inscripción del señor CARLOS ALBERTO ROMAN OCHOA como candidato de la coalición denominada “CARLOS ROMAN ALCALDE”, que resultó ganadora de la elección de alcaldía municipal de Girón – Santander, indicando que el candidato pertenecía al Partido Alianza Verde, tenía efectos jurídicos capaces de dejar sin validez la renuncia que ROMAN OCHOA había presentado el día 28 de junio de 2018 a su militancia en esa misma agrupación y de convertirlo nuevamente en militante de esa misma agrupación política.

De resultar positiva la respuesta a este primer interrogante, por consecuencia, el señor CARLOS ALBERTO ROMAN OCHOA, conforme a la ley 1475 de 2011, artículo 2, tenía el deber legal de apoyar la candidatura a la Gobernación de Santander del señor LEONIDAS GOMEZ GOMEZ y en caso de demostrarse que apoyó candidatura distinta para esa elección, entonces estaría incurrido en doble militancia, lo que acarrearía la nulidad de su elección, que fue precisamente la posición asumida en la sentencia del 3 de diciembre de 2020 por parte de la Sección Quinta del Consejo de Estado que aquí es objeto de reparo.

En caso de determinarse que legalmente la manifestación hecha por el señor JOSE ANGEL AMADOR SIERRA, ya referida, no podía tener efectos jurídicos para dejar sin validez los efectos de la renuncia del señor CARLOS ALBERTO ROMAN OCHOA al Partido Alianza Verde y tampoco para convertir nuevamente al candidato en militante de la misma agrupación política, traería como consecuencia que su inscripción se hizo a nombre y representación de todos los partidos que conformaron la coalición y no como militante de ninguno de estos, lo que conllevaría a que el mencionado ciudadano no estaría obligado a apoyar a ninguno de los candidatos de los diferentes partidos a la Gobernación de Santander, por lo que al apoyar a uno u otro, no existía la posibilidad jurídica de incurrir en doble militancia, pues no existiendo una primera militancia demostrada en algún partido de los coaligados, por sustracción de materia no era posible que se incurriera en esta prohibición legal y constitucional consagrada en los artículos 2 de la ley 1475 de 2011 y el artículo 107 de la CP.

Para resolver los problemas jurídicos así planteados resulta indispensable recurrir al análisis de las normas que regulan la materia, encontrando que el artículo 107 constitucional contiene la prohibición genérica de doble militancia, mientras que la ley 1475 de 2011 – Ley Estatutaria de los Partidos Políticos - , consagra esta figura en las siguientes disposiciones:

De una parte en el artículo 2 establece:

**“ARTÍCULO 2o. PROHIBICIÓN DE DOBLE MILITANCIA.** <Artículo *CONDICIONALMENTE* *exequible*> *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 fueron 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.” Negritas fuera de texto.*

De la lectura de la norma anterior se establece que **“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”.** Lo cual implica que se trata de un acto jurídico formal.”

De otra parte, también se determina por el legislador que **“Los candidatos que resulten electos, siempre que fueron 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.”***

Frente a esta primera panorámica normativa se tiene que CARLOS ROMAN, estuvo inscrito ante el Partido Alianza Verde como militante de esa organización en la que fue elegido como Concejal de Girón, para el periodo constitucional 2016-2019, habiendo renunciado el día 28 de junio de 2018, tanto al cargo de Concejal como a la militancia en el referido partido, toda vez que decidió ser candidato en la siguiente elección por una coalición de partidos y no por un partido en particular, en forma exclusiva o como militante de uno de ellos. De no ser esa la intención, sino que pretendía lanzarse como candidato de ese mismo partido a la Alcaldía de Girón, habría bastado con renunciar al cargo de concejal y no a la militancia.

Estas premisas están demostradas en el expediente, razón por la cual ***la primera conclusión jurídica es que en la fecha en que se hizo la inscripción del señor CARLOS ROMAN como candidato a la alcaldía de Girón – Santander, no estaba afiliado a ningún partido político.***

Corresponde entonces determinar si la manifestación hecha por el señor JOSE ANGEL AMADOR SIERRA, indicando en el formulario E-6AL el día 29 de julio de 2019, podía tener efectos jurídicos para variar tal condición y convertir al candidato en militante del Partido Alianza Verde?

Como se acaba de ver, el artículo 2 de la ley 1475 expresamente consagró que “La militancia o pertenencia a un partido o movimiento político, se establecerá con la inscripción que haga el ciudadano ante la respectiva organización política, por lo que como CARLOS ROMAN era el único titular del derecho a escoger partido al cual afiliarse, para lo cual contaba con el derecho particular inalienable de inscribirse nuevamente ante dicho partido, pero como no se demostró en el expediente que lo haya hecho; y por el contrario, obra prueba de su renuncia a esa organización, la respuesta al interrogante es que dicha manifestación de un tercero que no contaba con facultad legal para determinar la militancia y mucho menos en un documento ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, que no era la encargada del registro de militancias o afiliaciones, no podía tenerse como válida para convertir a CARLOS ROMAN nuevamente como militante inscrito en el Partido Alianza Verde.

Vale recordar que en derecho las cosas se deshacen de la misma forma como se hacen, por lo que si el señor ROMAN presentó su renuncia ante el partido y la constancia de su aceptación fue radicada en el Consejo Nacional Electoral, que es la entidad encargada del registro de los militantes de los partidos, lo propio correspondía hacer para lograr reactivar su militancia o afiliación al Partido Alianza Verde.

Se recuerda que militar o afiliarse a un partido tiene origen en el artículo 40 constitucional, que consagra el derecho individual de todos los ciudadanos de elegir y ser elegido y en el mismo artículo 2 de la ley 1475, que refiere que todo ciudadano puede inscribirse al partido de su preferencia, por lo que para que se produzca esa afiliación se requiere un acto jurídico formal ante el partido de su escogencia, el que debe ser absolutamente voluntario o por lo menos debe mediar el consentimiento del solicitante, por cuanto de lo contrario, el hacerlo un tercero, sin autorización del titular, conlleva un vicio de legalidad de este acto jurídico, haciéndolo inoponible, como sucede frente al señor CARLOS ALBERTO ROMAN OCHOA.

De acuerdo con las disposiciones del Código Civil, existen requisitos para la formación de los **actos jurídicos**, estos son conforme al artículo 1502: capacidad – consentimiento – sin vicios – objeto lícito y causa lícita.

Sin el cumplimiento de los anteriores requisitos el artículo Art. 1740 del CC, establece que “ **Es nulo todo acto o contrato a que falta alguno de los requisitos que la ley prescribe para el valor del mismo acto o contrato,** según su especie y la calidad o estado de las partes.

Como quiera que la indicación en el formulario de inscripción del partido al cual pertenece el candidato, es un **acto jurídico**, para que– tenga validez, se requiere del cumplimiento de los requisitos fijados por el Código Civil o de lo contrario por mandato expreso de la ley es inválido.

El mismo Código Civil prevé una protección para que no se burle en manera alguna el mandato de nulidad de los actos jurídicos sin requisitos al establecer en el Art. 1526 del CC, que los actos o contratos que la ley declara inválidos, no dejarán de serlo por las cláusulas que en ellos se introduzcan y en que se renuncia a la acción de nulidad.

En conclusión como en el presente proceso el demandante no demostró que CARLOS ROMÁN haya dado su consentimiento para que se le señalara como militante del Partido Alianza Verde y por el contrario, estaba demostrada su renuncia a aquel y esta se encontraba vigente el día en que se hizo su inscripción por la coalición, el acto jurídico le es inoponible, pues debe tenerse por inexistente o como que nunca nació a la vida jurídica, tornándose jurídicamente ineficaz.

Así lo ha reconocido el derecho comparado, para lo cual me permito traer la siguiente cita:

*“2.1.1. Elementos esenciales del acto jurídico.*

*Por elementos esenciales se entiende a aquellos fragmentos imprescindibles que componen el acto jurídico, los cuales le dan el*

*carácter definitorio al mismo, y por ende, deben estar presentes en el acto jurídico para que éste pueda tener o alcanzar existencia.*

*De esta forma, consideramos como elementos esenciales del acto jurídico los siguientes:*

*a. La manifestación de voluntad; el cual es el elemento más importante del acto jurídico, ya que viene a ser la propia esencia del acto jurídico, por cuanto el acto jurídico se genera a raíz de una manifestación de voluntad; tiene tal importancia que su ausencia no sólo implica la invalidez del acto sino la propia inexistencia del acto jurídico.*

*Ahora bien, algunos autores nacionales no consideran a la manifestación de voluntad dentro del análisis de los elementos esenciales del acto jurídico(8) ; pero si tomamos como premisa que los elementos del acto jurídico son aquellos fragmentos sin cuya presencia éste no puede estructurarse, teniendo presente que sin la manifestación de voluntad no podría llegar a existir un acto jurídico, podemos inferir que éste representa el fragmento más importante del acto jurídico.*

*De esta forma, si bien coincidimos con Vidal Ramírez, cuando señala que la manifestación de voluntad no es sólo es un requisito de validez(9), ello es porque la manifestación de voluntad no es un requisito sino que –en realidad– es un elemento esencial del acto jurídico.*

*b. El agente; quien viene a ser aquel sujeto de derecho que manifiesta su voluntad a través del acto jurídico.*

*c. El objeto; el cual viene a ser la relación o situación jurídica que nace del acto jurídico (10).*

*d. El fin; que viene a ser la causa del acto o la función económicosocial que busca el sujeto al manifestar su voluntad. Por eso se indica que el fin del acto se identifica con los efectos queridos y buscados mediante la manifestación de voluntad(11). En palabras sencillas, la causa es aquello (los efectos queridos y buscados) que orienta o dirige al agente (o agentes) a la celebración del acto jurídico.*

*e. La forma, es la forma cómo se manifiesta la voluntad o, mejor dicho, la manera cómo se exterioriza la voluntad.*

#### *2.1.2. Requisitos de validez del acto jurídico.*

*Ahora bien, todos los elementos esenciales señalados supra (los cuales determinan la existencia del acto jurídico), deben cumplir los siguientes requisitos para determinar que el acto jurídico es válido, puesto que si no*



*se cumple con estos requisitos, el acto jurídico aunque esté consumado (aunque exista) sería un acto inválido. Estos requisitos de validez serían:*

*a. La manifestación de voluntad debe ser congruente con lo que el agente quiere o pretende (la voluntad no debe estar viciada). Este requisito no se (sic) exigido a través del artículo 140° del Código Civil, pero también es un requisito para la validez del acto jurídico. En efecto, partiendo de la premisa que la manifestación de la voluntad es el elemento esencial más importante del acto jurídico; para entender que el acto jurídico sea válido no basta con la simple manifestación de la voluntad, sino que se necesita que exista una imprescindible correlación entre la voluntad y su manifestación; en palabras sencillas, se requiere que exista correlación entre lo que quiere el sujeto de derecho y la voluntad que exterioriza. La ausencia de este requisito acarrea la invalidez del acto jurídico (aunque éste ya esté formado), aunque de forma relativa, ya que puede ser confirmado por el agente (artículo 230° del Código Civil). b. El agente debe ser capaz; esto es, que el sujeto de derecho tenga la aptitud de vincularse jurídicamente con su manifestación de voluntad y con los efectos que éste genere, así como para hacerse responsable frente a los daños que pudiese surgir con el mismo. Este requisito está vinculado a la categoría de “capacidad de ejercicio”. c. El objeto debe ser física y jurídicamente posible. Requisito que es exigido por el artículo 140° del Código Civil, según el cual la relación jurídica o situación jurídica que se crea con el acto jurídico, debe ser factible de acuerdo a las leyes de la naturaleza y de acuerdo al ordenamiento jurídico.”<sup>1</sup>*

**Se concluye entonces que la manifestación de pertenencia al Partido Alianza Verde del señor CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA, plasmada en la inscripción de su candidatura, por parte de un tercero, es un acto jurídico inválido e ineficaz.**

Agotado este primer aspecto, se pasa a revisar los efectos de la inscripción del candidato utilizando la figura de la Coalición Partidista.

Revisada la Ley 1475 igualmente se encuentra que en el artículo 29, el legislador dispuso:

**“ARTÍCULO 29. CANDIDATOS DE COALICIÓN.** *Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica coaligados entre sí y/o con grupos significativos de ciudadanos, podrán inscribir candidatos de coalición para cargos uninominales. El candidato de coalición será el*

---

<sup>1</sup> LA INVALIDEZ E INEFICACIA DEL ACTO JURÍDICO. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL TÍTULO IX DEL LIBRO II DEL CÓDIGO CIVIL Wilmer Nino Alcocer Huaranga1, file:///Users/pitty/Documents/GIRO%CC%81N/LA\_INVALIDEZ\_E\_INEFICACIA\_DEL\_ACTO\_JURIDICO.pdf

*candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella. Igualmente será el candidato único de los partidos y movimientos con personería jurídica que aunque no participen en la coalición decidan adherir o apoyar al candidato de la coalición.*

*En el caso de las campañas presidenciales también formarán parte de la coalición los partidos y movimientos políticos que públicamente manifiesten su apoyo al candidato.*

*En el formulario de inscripción se indicarán los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos.*

**PARÁGRAFO 1o.** *Antes de la inscripción del candidato, la coalición debe haber determinado los siguientes aspectos; mecanismo mediante el cual se efectúa la designación del candidato, el programa que va a presentar el candidato a gobernador o alcalde, el mecanismo mediante el cual se financiará la campaña y cómo se distribuirá entre los distintos partidos y movimientos que conforman la coalición la reposición estatal de los gastos, así como los sistemas de publicidad y auditoría interna. Igualmente deberán determinar el mecanismo mediante el cual formarán la terna en los casos en que hubiere lugar a reemplazar al elegido.*

**PARÁGRAFO 2o.** *La suscripción del acuerdo de coalición tiene carácter vinculante y por tanto, los partidos y movimientos políticos y sus directivos, y los promotores de los grupos significativos de ciudadanos no podrán inscribir, ni apoyar candidato distinto al que fue designado por la coalición. La inobservancia de este precepto, será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al designado en la coalición.” Resalta el memorialista.*

Las preguntas que surgen de la lectura de la norma anterior y por cuanto la elección del señor CARLOS ROMAN fue en nombre de su propia coalición llamada “CARLOS ROMAN ALCALDE”, como se observa en el acto declarativo de la elección formulario E.26ALC que obra en el expediente, es si es posible que un candidato que renunció al partido que perteneció y como ya se vio dejó su militancia en el mismo, puede inscribirse por una coalición de partidos y en caso positivo, si su inscripción varía su condición para convertirlo en militante de alguno de los partidos coaligados en su candidatura, por el hecho de haberle concedido su aval?

Como se observa la norma en cita es muy clara al disponer que “El candidato de coalición será el candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella. Igualmente será el candidato único de los partidos y movimientos con personería jurídica que aunque no participen en la coalición decidan adherir o apoyar al candidato de la coalición.”

La norma es contundente en establecer que el candidato de coalición pertenece y representa a todos los partidos políticos que conforman la coalición que lo inscribe.

En efecto la Corte Constitucional mediante sentencia C-490-11 al estudiar la constitucionalidad del artículo 29 de la ley 1475 de 2011, expresó:

“La Corte observa cómo el propósito general de la norma es fijar el régimen jurídico aplicable a los candidatos que propongan para cargos uninominales las coaliciones conformadas por partidos y movimientos políticos, al igual que por grupos significativos de ciudadanos. Así, **se prevé que ese candidato tendrá el carácter de único para los grupos políticos que conforman la coalición, lo cual deberá reflejarse en los documentos que den cuenta de la inscripción del respectivo candidato.** En ese orden de ideas, a la luz del párrafo 2º, los grupos integrantes de la coalición deben, previo a la inscripción del candidato, definir determinados aspectos acerca de la elección, programa y campaña del mismo. Tal acuerdo, en los términos del párrafo 3º, tiene carácter vinculante y, por ende, impide que los grupos coalicionados apoyen candidatos diferentes, so pena de la nulidad de la inscripción de estos.”

**Conforme a lo anterior y cuando el candidato no tiene militancia vigente con ninguno de los partidos que se coaligan, la respuesta a estos interrogantes secundarios es que los candidatos que se inscriban por una coalición de partidos no se pueden considerar como militantes de ellos, cuando, como ocurre en este caso, el candidato renunció al único partido al cual estuvo afiliado y tuvo militancia efectiva en el pasado.**

**Los candidatos de coalición sin pertenencia a ningún partido pertenecen a todos los partidos que se hayan coaligado, y los derechos de cada partido, respecto del resultado electoral, se determinan en el acuerdo de conciliación en los términos que autoriza la misma ley.**

Habiendo quedado definido que el señor CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA, para el día de su inscripción no militaba en ninguno de los partidos que se coaligaron a su candidatura, que representa a todos los partidos de la coalición y no a alguno de estos en particular, se concluye que no estaba obligado a brindar apoyo a ninguno de los candidatos a la gobernación de Santander, por lo que así se demuestre que estuvo presente en la campaña de alguno o varios de ellos, no resulta posible que se predique doble militancia.

## **II.2.POSICIÓN JURÍDICA DEL CONSEJO DE ESTADO – SECCIÓN QUINTA PARA ANULAR LA ELECCIÓN DEL ACCIONANTE CARLOS ROMAN OCHOA.**

El Consejo de Estado parte su estudio del recurso de apelación, trazando el siguiente análisis:

Fijó el problema jurídico así:

Para el efecto, habrá de establecerse si: (i) se desconoció la pertenencia al partido Alianza Verde por parte del demandado, (ii) se desconocieron los efectos legales de los datos sobre partidos incorporados en el formulario E-6AL, (iii) se desconocieron los efectos jurídicos del acuerdo de coalición, sobre el partido que avala y los partidos que se unen a la coalición, y el efecto de dichos acuerdos sobre la condición de militante del candidato de la coalición y (iv) si se dejaron de valorar pruebas legalmente aportadas al proceso, como el video, las fotografías, y el aval del partido Alianza Verde que demostraban la doble militancia del demandado.

Estimó la Sección Quinta, en adelante la Sala, inició su estudio destacando el inciso segundo del artículo 29 de la ley 1475 que es del siguiente orden:

***En el formulario de inscripción se indicarán los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos.***

Continúa su labor la Sala trayendo una cita de la sentencia C-490-2011, mediante la cual se estudió la exequibilidad del artículo 29 ya mencionado, destacando en negrilla el siguiente aparte:

*El carácter vinculante del acuerdo realizado entre las diferentes fuerzas políticas y/o ciudadanas coaligadas con propósitos electorales, es un predicado del principio de autonomía de los movimientos y partidos políticos, así como garantía de seriedad de este tipo de consensos estratégicos protegidos por la Constitución. **En tanto que la inclusión en los formularios de inscripción de los partidos y movimientos que integran la coalición, así como la filiación política de los candidatos, protege la libertad del elector.*** ” (Negrillas fuera del texto original)

Luego hace la siguiente anotación:

“Así mismo ha dicho que *“(i) las coaliciones y alianzas se toman como equivalentes en el ordenamiento jurídico interno, (ii) las mismas se pueden realizar con fines pre- electorales y post-electorales, (iii) el requisito fundamental es el acuerdo de voluntades entre las organizaciones políticas, (iv) se requiere que la inscripción sea avalada si la coalición o alianza se surte*

---

*únicamente entre partidos y movimientos políticos con personería jurídica, pero si de la misma participa un movimiento social o grupo significativo de ciudadanos es viable que la inscripción se haga por firmas con la garantía de seriedad, y (v) ninguno de los coaligados puede inscribir, por separado, otra lista o candidato para el mismo certamen electoral<sup>2</sup>”.*

Las coaliciones son para cargos uninominales y la obligación de los coaligados es la de no apoyar otro candidato, entiéndase para la misma elección, pero no para las candidaturas que tengan los partidos para otros cargos, valga decir para gobernador.

Luego de haber elaborado una definición del concepto de coalición, sus reglas y la necesidad de definir la filiación política del candidato, entró la Sala en el análisis para determinar si el candidato CARLOS ROMÁN en efecto podía considerar, o no, militante del partido Alianza Verde, para lo cual critica que el Tribunal solamente tuvo en cuenta la renuncia del candidato al partido verde presentada el 20 de junio de 2018, la cual dijo operó en forma inmediata, pero sobre la labor probatoria del Tribunal dijo que “Sin embargo, no hizo ningún estudio relacionado con establecer si el candidato reúne los requisitos para ser militante de algún partido o movimiento político, y tampoco determinó los efectos legales de los datos sobre partidos incorporados en el formulario E-6AL ni del acuerdo de coalición.”

Hecha esta precisión emprendió el Consejo de Estado esta labor de valoración probatoria echada de menos en la decisión del Tribunal, para lo cual destacó que en el proceso obra el formulario E-6AL para coaliciones del 24 de julio de 2019, en el que afirma destaca en negrilla aparece el siguiente dato:

**Organización Política a la que pertenece el candidato: Partido Alianza Verde**

Haciendo la siguiente declaración:

“En este caso puede verse que se indicó, claramente, que la organización política de origen a la que pertenecía el demandado, en el momento de la inscripción, era el partido Alianza Verde.”

Destacó que en el expediente obra:

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. M.P. Alberto Yepes Barreiro. Rad. 250002331000201100775-02. Actor: Manuel Guillermo Suescún Basto. Sent. 12 de septiembre de 2013.

*Carvajal Londoño S. en C.*

HECTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO  
Magister Derecho Administrativo – Especialista Derecho Electoral  
Conjuez Consejo de Estado

---

- A folio 38 obra copia de un documento denominado Anexos -Coaliciones – Alcaldía – Formato de Información de Candidatos, en donde consta:

Coalición Carlos Román Alcalde

**Partido o movimiento responsable de entregar información consolidada:  
0004 PARTIDO ALIANZA VERDE.**

Es decir que el Consejo de Estado hizo un estudio indiciario, cuando existía plena prueba de la renuncia y cuando la ley 1475 establece que el acto de afiliación a un partido es de carácter formal y debe cumplirse ante el partido y no ante la Registraduría, como ya se estudió en precedente.

Partiendo de este yerro, la Sala construyó la determinación de que **el candidato militaba en el partido alianza verde**, a partir de estos indicios, llegando a imponer su análisis probatorio, por encima de la prueba formal e indubitable de la no militancia del candidato en el partido Alianza Verde, que fue la posición sostenida por el Tribunal para fallar como lo hizo, basado en la prueba de la renuncia del candidato al partido, conclusión errada de la Sección Quinta, por cuanto contradijo las normas que ya hemos analizados contenidas en los artículos 2 y 29 de la ley 1475 de 2011 y las del Código Civil sobre la ineficacia de los actos jurídicos por ausencia del requisito del consentimiento.

De igual forma los Estatutos del Partido Alianza Verde establecen en sus artículos 7 a 9, el requisito del consentimiento para la validez de la afiliación al partido y que ello se debe manifestar por escrito manifestando la voluntad de acoger y cumplir las normas del partido, como también que la inscripción de los militantes debe hacerse ante el mismo partido:

*“ARTÍCULO 7º. Requisitos. Para militar en el Alianza Verde se requiere tener la nacionalidad colombiana por nacimiento o por adopción, manifestar por escrito su voluntad de aceptar, cumplir y socializar sus principios éticos, la plataforma ideológica y los Estatutos del Partido e inscribirse en el sistema de identificación y registro de afiliados de ALIANZA VERDE. Para retirarse el afiliado tendrá que manifestar su voluntad por medio escrito ante algún órgano de dirección o administración del partido y este retiro debe quedar registrado en el sistema de identificación y registro de militantes.*

**PARAGRAFO TRANSISTORIO.**

*La Alianza, adoptara un sistema de identificación y registro de militantes de conformidad con las leyes existentes en materia de protección de datos.*

**ARTICULO 8º. MIEMBROS DEL PARTIDO:**

*Son miembros de la Alianza Verde los simpatizantes y sus militantes, son simpatizantes aquellas personas que se identifican con los principios del partido y serán militantes aquellas personas que inscriban voluntariamente su nombre ante la colectividad.*

**PARAGRAFO:**

*El registro realizado será verificado por los órganos de dirección y Control, con el fin de convalidar la información suministrada al momento de la solicitud de afiliación.*

*ARTÍCULO 9º. Son militantes aquellas personas que voluntariamente inscriben su nombre ante la organización del partido.”*

Dedujo el Consejo de Estado que como en el documento de coalición se estipuló que la candidatura del candidato CARLOS ROMAN era avalada por el partido verde, debió entenderse que los demás dieron su coaval y que tal militancia se deduce del hecho probado que fue además el partido Alianza Verde el que se designó por las partes como el partido encargado de la rendición de cuentas y para que recibiera los dineros de reposición de votos para distribuirlos entre los coaligados, como también el hecho de habersele encargado la auditoria de las cuentas, el haberse reservado al partido Alianza Verde el derecho a postular un candidato en la terna, en caso de reemplazo, así como la existencia del aval otorgado al candidato por el partido para inscribirse en la coalición como candidato del partido Alianza Verde, mientras que los demás partidos de coalición, simplemente coavalaron el candidato del Partido Alianza Verde, indicando que en estos coavales se hicieron afirmaciones en las que se indica que apoyan el candidato del partido alianza verde, lo que según su criterio conllevaba la militancia de ROMAN OCHOA en dicho partido;

Destaca el Consejo de Estado que la certificación dada por el partido Alianza Verde, solamente dio cuenta de lo acaecido hasta la renuncia del candidato al partido, pero no sobre lo acaecido con posterioridad, sin que se sepa a que hacía referencia, entiende la defensa que debió certificarse que fue inscrito como candidato de coalición.

A partir de este análisis y la conclusión anterior, ya el Consejo de Estado parte una premisa falsa que consiste en tener por militante del partido Alianza Verde al señor CARLOS ROMÁN, al concluir:

*Carvajal Londoño S. en C.*

**HECTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO**  
**Magister Derecho Administrativo – Especialista Derecho Electoral**  
**Conjuez Consejo de Estado**

---

“Acreditada como se encuentra la pertenencia del demandado al Partido Alianza Verde, corresponde a la Sala establecer si el señor Carlos Alberto Román Ochoa incurrió en la causal de doble militancia en la modalidad de apoyo y, por ende, si desconoció las prohibiciones consagradas en los artículos 107 de la Constitución Política y 2 de la Ley 1475 de 2011”.

Esta conclusión resulta infundada y viola el principio de legalidad de las actuaciones administrativas, el consentimiento del candidato en cuanto a su derecho a la libertad de escogencia de partido, cuando ya había renunciado a Alianza Verde y determinado un movimiento que denominó CARLOS ROMÁN ALCALDE, conformado por múltiples partidos y a la cual accedió el Consejo de Estado, partiendo de la manifestación de pertenencia a dicho partido, sin fundamento legal alguno y sin el consentimiento del mismo candidato, lo que hace que este acto jurídico no sea oponible ni eficaz, con base en los argumentos que ya expuse al inicio de este documento.

Además, el Consejo de Estado se limitó a revisar y compilar los apartes de los documentos, en especial del Acuerdo de Conciliación que eran desfavorables al demandado, incumpliendo su deber de tener que analizarlos en su conjunto, dejando de lado aspectos que corroboraban que CARLOS ROMAN era candidato de todos los partidos y no militante del Partido Alianza Verde, como los siguientes:

En el formulario E-26ALC se observa que frente al nombre del candidato CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA, se menciona que pertenece al partido o movimiento político COALICIÓN CARLOS ROMÁN ALCALDE con 53.081 votos y así se le declara elegido. Folios 35 y 36

Aparece en el formato de información de candidatos que el partido responsable de entregar la información consolidada es el partido Alianza Verde. Folio 37.

En el numeral 3 de los antecedentes citados en el Acuerdo de Coalición claramente se dice “Que con motivo de las elecciones regionales que se llevarán a cabo el 27 de octubre de 2019 para los comicios de la ALCADÍA MUNICIPAL de GIRÓN(S/der), las colectividades que concurren en este acuerdo de coalición, consideran conveniente desde el punto de vista político, programático y estratégico, promover e inscribir el nombre de CARLOS ALBERTO ROMAN OCHOA, identificado con la Cédula de Ciudadanía número 1.095.789.042, como candidato único para la ALCALDIA MUNICIPAL de GIRÓN(S/der), que representa los intereses de las colectividades y de la ciudadanía en general para el periodo institucional del 2020-2023.”



*Carvajal Londoño S. en C.*

**HECTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO**  
**Magister Derecho Administrativo – Especialista Derecho Electoral**  
**Conjuez Consejo de Estado**

---

Lo cual demuestra que la decisión de conformar la coalición e inscribir al candidato fue tomada en consenso por todos los partidos coaligados y no por el Partido Alianza Verde.

Hecho que se reitera en la CLÁUSULA PRIMERA , cuando se dice que el objeto de la coalición consiste en inscribir y promover la candidatura del señor CARLOS ROMAN OCHOA. Folio 39

En la CLAUSULA CUARTA se dice específicamente “1.El candidato de Coalición será Candidato (a) Único para los Partidos Políticas, (sic) y/o Grupos Significativos de Ciudadanos que participen en ella.

Lo cual se allana al precedente de la Corte Constitucional precitado Sentencia C-490-2011.

Luego viene “CLAUSULA QUINTA: MECANISMO PARA LA DESIGNACIÓN DEL (DE LA ) CANDIDATO (A)- Los Partidos Politiicos, y/o Grupos Significativos de Ciudadanos coaligados acordaron designar el candidato de coalición mediante consenso político.” Folio 40

Luego se estableció la distribución de los dineros de reposición de votos y allí quedó establecido que el 55% le corresponde al mismo candidato CARLOS ROMÁN OCHOA y a los partidos el 10% para el Partido Alianza Verde y 5% para los demás, lo que demuestra que era el candidato el benefactor de la campaña y no el partido Alianza Verde. Folio 41

De ahí en adelante se traen los distintos avales, en formatos creados de diferentes estilos por los distintos partidos, en los que se observa que algunos refieren dar AVAL, como sucede con el Partido Alianza Verde, Partido Conservador, Partido de U y el otros COAVAL como MAIS, AICO, ASI, otros autorizan coalición como Cambio Radical.

Al revisar el formulario E-6ALC, que aparece a folio 55, se observa que este no fue suscrito por el candidato, sino por el señor JOSE ANGEL AMADOR SIERRA, en nombre de todos los partidos de coalición.

En este formulario se dice: “ Si el candidato pertenece a un partido político favor diligenciar la información y es allí con el inscripto autorizado por los partidos colocó que pertenecía al Partido Verde, cuando ello no era cierto, ni estaba autorizado por el candidato para ello.

Posteriormente Al punto de la acreditación de la doble militancia la Sala Quinta, trae la Sala los siguientes argumentos:

Cita textualmente el artículo 107 constitucional y luego el artículo 2 de la ley 1475 de 2011, para luego citar apartes de la jurisprudencia sobre la materia,

---

destacando en negrilla propia en un aparte de dos fallos, los siguientes aspectos:

De una parte:

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)

De otra parte,

*Es decir, conforme el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011 **el candidato inscrito por una coalición, lo es, en primer lugar, de la agrupación política en la que milita, pero también de los demás miembros de la coalición e incluso de los partidos y movimientos políticos que se adhieran o apoyen su candidatura.***” (Negrillas fuera del texto original)

Normas que ya no resultaban aplicables, por cuanto al no estar demostrada la pertenencia al partido Alianza Verde del señor CARLOS ROMÁN, los deberes de apoyo a candidatos de un partido determinado ya no le eran exigibles.

A renglón seguido destaca la Sala que el partido Alianza verde inscribió al señor LEONIDAS GOMEZ como su candidato a la Gobernación de Santander y que de otra parte estaba inscrita la señora ANGELA HERNANDEZ para el mismo cargo, ambos por coaliciones distintas.

Entra la Sala a revisar si el candidato CARLOS ROMAN habiendo hecho manifestaciones de apoyo a la candidata ANGELA HERNANDEZ y no al candidato LEONIDAS GOMEZ, incurrió en doble militancia y frente a que en el documento de coalición CARLOS ROMAN ALCALDE se hizo precisión que la coalición obligaba solamente para apoyos entre los coaligados respecto de sus

candidatos para las corporaciones públicas, como lo hizo ver la defensa del alcalde, la Sección Quinta dijo:

“Ahora bien, frente a este aval, el apoderado del demandado alega que dicho documento únicamente exigió el apoyo de manera exclusivo a los candidatos inscritos y avalados o coavalados a las corporaciones públicas, sin embargo en este punto debe tenerse en cuenta que la norma que prohíbe la doble militancia, claramente indica: quienes *“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**”*, por lo que es claro que la prohibición no está limitada al apoyo a los candidatos a corporaciones públicas, sino que de manera general establece la prohibición de apoyo a candidatos distintos a los inscritos por el partido al cual se encuentra afiliado, bien para cargos o corporaciones de elección popular.

Así las cosas, en este caso, las manifestaciones públicas de apoyo del señor Román Ochoa debían estar dirigidas a respaldar la campaña que promovía la candidatura del señor Pedro Leonidas Gómez Gómez a la Gobernación de Santander para el periodo 2020-2023, por el hecho de haber sido inscrito con el coaval otorgado por el Partido Alianza Verde al referido candidato.”

Como se observa, nuevamente se incurre en pretender hacerle exigible al Candidato ROMAN OCHOA, normas que regulan la doble militancia, las cuales exigen para su aplicación, que el candidato tenga pertenencia o milite en uno de los partidos de coalición, que como ya se demostró no tuvo ocurrencia en el caso en estudio.

Luego el Consejo de Estado entra en el análisis de las pruebas que según el demandante sirven para demostrar que CARLOS ROMÁN apoyó a ANGELA HERNANDEZ, bajo el supuesto errado de que la coalición por la que fue candidato lo obligaba a apoyar a Leonidas Gomez, lo cual no tiene sustento jurídico, como lo explicaré adelante.

Afirma la Sala que el video aportado por el demandante, aunque no tiene fecha, por las autorizaciones legales para hacer campaña solamente a partir de la inscripción debe entenderse que fue luego de ese hecho y tiene por demostrado el apoyo que en una sola ocasión se dieran en forma recíproca la candidata a la Gobernación ANGELA HERNANDEZ Y CARLOS ROMAN a la Alcaldía de Girón.

Concluyó la Sala:

“En este caso, según se acreditó en el expediente, el señor Carlos Alberto Román Ochoa una vez inscrito como candidato a la alcaldía de Girón con el aval del partido Alianza Verde y con el coaval de los partidos políticos que conformaron la coalición «Carlos Román Alcalde», realizó una manifestación pública de apoyo a la candidata a la Gobernación de Santander Ángela Patricia Hernández Ochoa, quien no pertenece al Partido Alianza Verde, situación constitutiva de doble militancia, en los términos previstos en el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011.

En este punto se reitera, que tratándose de coaliciones, según lo preceptuado en el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, el candidato a un cargo de elección popular que decide brindar apoyo, está obligado a hacerlo en primer lugar a los candidatos del partido de origen, y, como en este caso, el Partido Alianza Verde formó parte de la coalición «Dignidad Santandereana» que otorgó coaval al señor Pedro Leonidas Gómez Gómez como candidato a la Gobernación de Santander, el apoyo electoral por parte del señor Román Ochoa debía estar encaminado a impulsar la campaña del candidato de la coalición de la que formó parte el Partido Alianza Verde.”

Respecto de las 9 fotografías aportadas del señor CARLOS ROMAN con el candidato también a la Gobernacion de Santander y hoy Gobernador MAURICIO AGUILAR, en campaña, no se puede deducir apoyo.

Apreciación absolutamente contradictoria de la anterior.

### **III.CAUSALES DE PROCEDENCIA DE LA PRESENTE ACCIÓN QUE SE ESTRUCTURARON CON LA ACTUACIÓN DE LA SECCIÓN QUINTA AL EXPEDIR EL FALLO QUE SE IMPUGNA.**

Hechas las precisiones anteriores, como apoderado del accionante acudo, con mi acostumbrado respeto por las decisiones judiciales de esta jerarquía, para solicitar se amparen los derechos conculcados a mis mandantes, para lo cual desarrollaré las causales generales de procedencia de la acción de tutela que tienen reconocimiento en la jurisprudencia nacional, en el siguiente orden: (i) defecto factico, (ii)defecto sustancial,:(iii) Desconocimiento del precedente, (iv) violación de normas constitucionales.

#### **III.1.DEFECTO FACTICO.**

Es regla del derecho probatorio obligatoria para el operador judicial el darle el valor a cada uno de los documentos que se aportan como prueba, al punto que desconocerlo, omitirlo o darle un valor que la ley no le otorga, constituye un evidente defecto factico.

La H. Corte Constitucional en Sentencia T-459-17, hace referencia a esta materia en los siguientes términos:

“ii) **Defecto fáctico positivo:** En este evento, el juez aprecia pruebas esenciales y determinantes que no ha debido admitir ni valorar porque, por ejemplo, fueron indebidamente recaudadas o, efectúa una valoración por “*completo equivocada*”.<sup>[18]</sup>

Bajo estos parámetros, la Corte Constitucional en Sentencia SU-448 de 2016 reiteró que el defecto fáctico “*[s]e estructura, entonces, siempre que existan fallas sustanciales en la decisión, que sean atribuibles a deficiencias probatorias del proceso. (...) el fundamento de la intervención del juez de tutela por deficiencias probatorias en el proceso, radica en que, no obstante las amplias facultades discrecionales con que cuenta el juez del proceso para el análisis del material probatorio, éste debe actuar de acuerdo con los principios de la sana crítica, es decir, con base en criterios objetivos y racionales.*”<sup>[19]</sup>.

Así mismo, se indicó que:

“No obstante, el operador judicial ostente un amplio margen de valoración probatoria sobre el cual fundamentará su decisión y formará libremente su convencimiento<sup>[20]</sup>, ‘inspirándose en los principios científicos de la sana crítica (Arts. 187 CPC y 61 CPL)’<sup>[21]</sup>, [empero] esta facultad nunca podrá ser ejercida de manera arbitraria, pues dicha valoración lleva intrínseca ‘la adopción de criterios **objetivos**<sup>[22]</sup>, no simplemente supuestos por el juez, **racionales**<sup>[23]</sup>, es decir, que ponderen la magnitud y el impacto de cada una de las pruebas allegadas, y **rigurosos**<sup>[24]</sup>, esto es, que materialicen la función de administración de justicia que se les encomienda a los funcionarios judiciales sobre la base de pruebas debidamente recaudadas.’

(...) tal hipótesis se advierte cuando el funcionario judicial, ‘en contra de la evidencia probatoria, decide separarse por completo de los hechos debidamente probados y resolver a su arbitrio el asunto jurídico debatido; o cuando a pesar de existir pruebas ilícitas no se abstiene de excluirlas y

*Carvajal Londoño S. en C.*

**HECTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO**  
**Magister Derecho Administrativo – Especialista Derecho Electoral**  
**Conjuez Consejo de Estado**

---

con base en ellas fundamenta la decisión respectiva. Ello se presenta en hipótesis de incongruencia entre lo probado y lo resuelto' (...)"

En el caso objeto de estudio la Sala Quinta incurrió en defecto factico con las siguientes actuaciones:

Tener por probada la pertenencia al Partido Alianza Verde del señor CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA, con base en la manifestación de un tercero, sin el consentimiento del titular, realizada ante una autoridad no competente para hacer su registro, y siendo un acto jurídico inoponible al demandado.

Tener al señor JOSE ANGEL AMADOR SIERRA como sujeto con facultad legal para reactivar la afiliación del señor CARLOS HUMERTO ROMÁN OCHOA al Partido Alianza Verde, sin mediar autorización, poder o consentimiento del titular del derecho a escoger partido político,

Negarle el valor probatorio a la carta de renuncia que presentó el señor CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA para retirarse de su calidad de militante de ese partido, a partir de un análisis indiciario que no cumplía con las formalidades legales consagradas en el artículo 2 de la ley 1475 de 2011. Es decir que para que esta carta perdiera vigencia, era necesario que el candidato personalmente o con su consentimiento se inscribiera en el Partido Alianza Verde, lo que es un acto formal y no se puede demostrar con pruebas indiciarias.

Tener al candidato CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA, como candidato del Partido Verde, por el hecho de existir su aval, cuando también existían avales conferidos en igualdad de condiciones por otros partidos.

Estructurar una doble militancia, cuando no existía una primera militancia demostrada por parte del candidato CARLOS ALBERTO ROMÁN que sumada a la de otro candidato, pudiera estructurarse.

Declarar la nulidad de la elección, con base en todas las apreciaciones subjetivas en precedente, alejadas del régimen jurídico, por lo que constituían vías de hecho.

Como lo advertí con anterioridad, la Sección Quinta dejó de valorar las siguientes pruebas

En el formulario E-26ALC se observa que frente al nombre del candidato CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA, se menciona que pertenece al partido o

movimiento político COALICIÓN CARLOS ROMÁN ALCALDE con 53.081 votos y así se le declara elegido. Folios 35 y 36 de expediente;

Aparece en el formato de información de candidatos que el partido responsable de entregar la información consolidada es el partido Alianza Verde y no que es el partido en el que milita el candidato. Folio 37.

En el numeral 3 de los antecedentes citados en el Acuerdo de Coalición claramente se dice “Que con motivo de las elecciones regionales que se llevarán a cabo el 27 de octubre de 2019 para los comicios de la ALCADÍA MUNICIPAL de GIRÓN(S/der), las colectividades que concurren en este acuerdo de coalición, consideran conveniente desde el punto de vista político, programático y estratégico, promover e inscribir el nombre de CARLOS ALBERTO ROMAN OCHOA, identificado con la Cédula de Ciudadanía número 1.095.789.042, como candidato único para la ALCALDIA MUNICIPAL de GIRÓN(S/der), que representa los intereses de las colectividades y de la ciudadanía en general para el periodo institucional del 2020-2023.”

Y luego en la CLÁUSULA PRIMERA se dice que el objeto de la coalición consiste en inscribir y promover la candidatura del señor CARLOS ROMAN OCHOA. Folio 39

En la CLAUSULA CUARTA se dice específicamente “1.El candidato de Coalición será Candidato (a) Único para los Partidos Políticas, (sic) y/o Grupos Significativos de Ciudadanos que participen en ella.

Luego viene “CLAUSULA QUINTA: MECANISMO PARA LA DESIGNACIÓN DEL (DE LA ) CANDIDATO (A)- Los Partidos Políticos, y/o Grupos Significativos de Ciudadanos coaligados acordaron designar el candidato de coalición mediante consenso político.” Folio 40

Pruebas que demuestran que el candidato representaba a todos los partidos y que todos le dieron el aval y no solamente el Partido Alianza Verde, como lo concluyó en su equivocado análisis la Sección Quinta en su decisión.

Luego se estableció la distribución de los dineros de reposición de votos y allí quedó establecido que el 55% le corresponde al mismo candidato CARLOS ROMÁN OCHOA y a los partidos el 10% para el Partido Alianza Verde y 5% para los demás, lo que demuestra que por ser candidato autónomo, sin pertenencia a ningún partido en particular tenía derecho a la mayoría de los dineros de reposición, aspecto que tampoco valoró la Sala Quinta. Folio 41

De ahí en adelante se traen los distintos avales, en formatos creados de diferentes estilos por los distintos partidos, en los que se observa que algunos refieren dar AVAL, como sucede con el Partido Alianza Verde, Partido Conservador, Partido de U y el otros COAVAL como MAIS, AICO, ASI, otros autorizan coalición como Cambio Radical, con lo cual se comprueba claramente

*Carvajal Londoño S. en C.*

**HECTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO**  
**Magister Derecho Administrativo – Especialista Derecho Electoral**  
**Conjuez Consejo de Estado**

---

que el Aval no fue exclusivamente del partido Alianza Verde, como para determinar que por ello era militante de dicho partido, por cuanto entonces lo propio podía afirmarse respecto de los demás partidos que le dieron Aval.

Al revisar el formulario E-6ALC, que aparece a folio 55, se observa que este no fue suscrito por el candidato, sino por el señor JOSE ANGEL AMADOR SIERRA, en nombre de todos los partidos de coalición.

En este formulario se pregunta : Si el candidato pertenece a un partido político favor diligenciar la información, y es allí con el inscriptor autorizado por los partidos colocó que pertenecía al Partido Verde, cuando ello no era cierto, ni estaba autorizado por el candidato para ello, ni existía prueba de ello, ni se trataba de una inscripción directa y exclusiva del Partido Alianza Verde para que tal registro operara como prueba de la militancia, en los términos que establece la ley en tales casos, pero no para las candidaturas de coaliciones, respecto de la cual determina que el candidato pertenece y representa a todos los partidos o movimientos coaligados y no a uno solo de ellos.

De haberse analizado todo los apartes de los documentos en cita y haberse aplicado las normas que regulan la materia, y no haberse sacado de contexto apartes por convenir a la decisión que se proponía proferir, la Sala habría tenido que decidir en forma contraria a como lo hizo.

Así mismo al adoptar esta decisión el Consejo de Estado violó normas relacionadas con el régimen legal de los hechos jurídicos, como paso a demostrarlo en el capítulo siguiente.

La defensa encuentra que el Consejo de Estado al momento de valorar el Acuerdo de Coalición “CARLOS ROMÁN ALCALDE”, le dio un valor probatorio que no tenía, por cuanto en su clausulado expresamente se dejó claro que los partidos coaligados se obligaban mutuamente a respaldar a sus candidatos a corporaciones públicas exclusivamente y sin embargo el Consejo de Estado consideró que dicho Acuerdo contenía prohibición mutua de apoyo a candidatos a cargos uninominales, sin que ello estuviera contenido en el documento contentivo del pacto de coalición.

A esta conclusión arribó fundado en la premisa errada de que el candidato CARLOS ROMÁN, por el hecho de haber recibido aval del Partido Alianza Verde, era militante de este y por consecuencia estaba legalmente obligado a apoyar a Leonidas Gomez, como candidato de dicha colectividad a la Gobernación de Santander, cuando CARLOS ROMÁN era un candidato que no militaba en ese partido, por renuncia expresa y porque quien así lo escribió en el formato de inscripción lo hizo desconociendo los requisitos legales para que tal manifestación le fuera oponible al Alcalde ROMAN.



Si la Sala Quinta hubiera partido de la premisa real, esto es que CARLOS ROMÁN no pertenecía al Partido Alianza Verde, que era la realidad jurídica correcta, no habría incurrido en el yerro evidente de declarar una doble militancia, con ocasión de los efectos vinculantes del acuerdo, conforme al principio del derecho conocido como res inter alios acta, regla procesal que determina que los contratos entre las partes son ley para las partes.

De otra parte se impone el respeto del principio de libertad política ligado al de autonomía de los partidos, que consagra el derecho de coaligarse con otros, determinando en un acuerdo en que consisten sus deberes y obligaciones, por lo que si un número de partidos políticos o grupos, deciden, como aquí se hizo, que no hay prohibición o limitación para estos, en cuanto al apoyo a candidatos uninominales de sus comunidades políticas, ello es ley para los mismos y nadie puede interferir en ello para entender lo contrario, ni siquiera el legislador, por ser un derecho de rango constitucional y convencional.

Erró en consecuencia el Consejo de Estado al determinar que este documento en el que aparece el acuerdo en los términos ya referidos, por mandato de la ley debía entenderse en un sentido que las partes no le dieron, cuando primaba el respeto a la autonomía de los partidos firmantes, contenida en normas de carácter constitucional y convencional y la libertad de estos para regular los términos del acuerdo, incurriendo en un vía de hecho, como lo tiene definido la Corte Constitucional en decisiones como la que cito:

**“VIA DE HECHO**-Conclusión judicial contraevidente en evaluación de pruebas

*Se puede producir también una vía de hecho en el momento de evaluar la prueba, si la conclusión judicial adoptada con base en ella es contraevidente, es decir, si el juez infiere de ella hechos que, aplicando las reglas de la lógica, la sana crítica y las normas legales pertinentes, no podrían darse por acreditados, o si les atribuye consecuencias ajenas a la razón, desproporcionadas o imposibles de obtener dentro de tales postulados.”<sup>3</sup> Negrilla a propósito.*

### III.2.DEFECTO SUSTANTIVO Y DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE.

---

<sup>3</sup> Sentencia T.555-99

La H. Corte Constitucional ha definido este defecto y referido en que casos se presenta, en muchos pronunciamientos, incluido el de la sentencia T.781-11, en el siguiente sentido:

**“DEFECTO SUSTANTIVO O MATERIAL-Casos en que se configura**

*Como ha sido perfilado por la jurisprudencia constitucional, se podría configurar un defecto sustantivo siempre que: (i) la decisión cuestionada se funda en una norma indiscutiblemente inaplicable al caso concreto, por ejemplo, ora porque la norma empleada no se ajusta al caso, no se encuentra vigente por haber sido derogada, o ha sido declarada inconstitucional; (ii) a pesar del amplio margen interpretativo que la Constitución le reconoce a las autoridades judiciales, la interpretación o aplicación que se hace de la norma en el caso concreto, desconoce sentencias con efectos erga omnes que han definido su alcance; (iii) cuando se fija el alcance de una norma desatendiendo otras disposiciones aplicables al caso y que son necesarias para efectuar una interpretación sistemática; (iv) cuando la norma pertinente es inobservada y, por ende, inaplicada; o finalmente, (v) en el evento en que, no obstante la norma en cuestión está vigente y es constitucional, no se adecúa a la situación fáctica a la cual se aplicó, porque a ésta, por ejemplo, se le reconocen efectos distintos a los expresamente señalados por el legislador.”*

En el caso en estudio se puede afirmar que la Sala Quinta incurrió en defecto sustancial en las siguientes actuaciones:

Falta de aplicación del artículo 2 de la ley 1475 de 2011, en relación con su mandato que establece que “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”, por cuanto tuvo por demostrada la militancia y pertenencia de CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA al Partido Alianza Verde, con base en una manifestación ajena no realizada por el titular renunciado ante el partido y realizada por el tercero en un lugar distinto al fijado por la ley y que no era oponible al candidato.

Falta de aplicación de las normas que regulan la validez y eficacia de los actos jurídicos contenidas en los artículos 1502, 1526 y 1740 del Código Civil, para en su lugar habilitar un acto jurídico de un tercero, sin el lleno de los requisitos legales para su validez y eficacia.

En el proceso de valoración del Acuerdo de Coalición “CARLOS ROMÁN ALCALDE”, al desconocer su alcance y la determinación de los partidos contenida en este pacto de apoyo, se estructura el defecto sustantivo o material porque *(ii) a pesar del amplio margen interpretativo que la Constitución le reconoce a las autoridades judiciales, la interpretación o aplicación que se hace de la norma en el*

caso concreto, desconoce sentencias con efectos erga omnes que han definido su alcance; (iii) cuando se fija el alcance de una norma desatendiendo otras disposiciones aplicables al caso y que son necesarias para efectuar una interpretación sistemática.

En efecto la Corte Constitucional mediante sentencia C-490-11 definió las coaliciones y dijo que los acuerdos a que se lleguen corresponden a decisiones de carácter interno de los partidos, dentro del marco de la autonomía y libertad constitucional de estos:

**“COALICIONES-Definición/COALICIONES Configuración/DERECHO DE POSTULACION POR COALICIONES-Ejercicio/DERECHO DE POSTULACION POR COALICIONES-Candidatos únicos a cargos uninominales.**

*Las coaliciones constituyen mecanismos estratégicos que cuentan con el aval constitucional, comoquiera que constituyen una expresión del libre ejercicio del derecho de participación y de postulación política. Están conformadas por partidos y movimientos políticos con personería jurídica, entre sí, y/o con grupos significativos de ciudadanos, que ejercitan su derecho de postulación mediante la escogencia de un único candidato de la coalición para cargos uninominales, que será el único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella.*

**ACUERDO DE COALICION-Contenido/ACUERDO DE COALICION-Carácter vinculante y obligaciones que crea/ACUERDO DE COALICION-Consecuencias de su inobservancia**

*El establecimiento de unos acuerdos básicos entre los partidos y movimientos políticos concurrentes, sobre aspectos fundamentales de la asociación estratégica establecida en el que se fijan reglas que regirán la coalición, tales como: el mecanismo mediante el cual se efectuará la designación del candidato, el programa que va a presentar, los medios de financiación de la campaña, la forma de distribución de la reposición estatal de gastos, así como los sistemas de publicidad y auditoría interna, al igual que determinará el mecanismo mediante el cual formarán la terna, en los casos en que hubiere lugar a reemplazar al elegido, constituye un desarrollo de la libertad organizativa interna de los partidos y movimientos políticos en el marco de la autonomía que les reconoce la Constitución y el carácter vinculante del acuerdo, que obliga a los partidos y movimientos políticos y sus directivos, y a los promotores de los grupos significativos de ciudadanos, es un predicado del principio de autonomía de los movimientos y partidos políticos, así como garantía de seriedad de este tipo de consensos estratégicos protegidos por la Constitución.*

**CANDIDATO DE COALICION**-*Carácter único y agrupaciones que representa*

*El candidato de la coalición no sólo representa a las agrupaciones que la conforman, sino también a los partidos y movimientos políticos que, aunque no participen en la coalición, decidan adherir o apoyar al candidato”*

*“La Corte observa cómo el propósito general de la norma es fijar el régimen jurídico aplicable a los candidatos que propongan para cargos uninominales las coaliciones conformadas por partidos y movimientos políticos, al igual que por grupos significativos de ciudadanos. Así, se prevé que ese candidato tendrá el carácter de único para los grupos políticos que conforman la coalición, lo cual deberá reflejarse en los documentos que den cuenta de la inscripción del respectivo candidato. En ese orden de ideas, a la luz del parágrafo 2º, los grupos integrantes de la coalición deben, previo a la inscripción del candidato, definir determinados aspectos acerca de la elección, programa y campaña del mismo. Tal acuerdo, en los términos del parágrafo 3º, tiene carácter vinculante y, por ende, impide que los grupos coalicionados apoyen candidatos diferentes, so pena de la nulidad de la inscripción de estos.”*

La misma Corte en Sentencia C-089-94, cuando estudió la exequibilidad de un proyecto de ley que declaró inconstitucional estableció que la ley no puede menoscabar o interferir las decisiones particulares que se adoptan al interior de los partidos, aspecto que fue citado ahora en la sentencia C-490-11, en donde se sostuvo:

*“] A este respecto la Corte encuentra que en un sentido negativo la ley que se ocupe de la organización y régimen de los partidos, no puede, en principio, imponer a los partidos y movimientos, entre otras cosas, las siguientes: (1) condiciones y exigencias específicas sobre la implantación de un determinado procedimiento de adopción de sus decisiones internas - de acuerdo con los antecedentes en la Asamblea Nacional Constituyente, la adopción del artículo 108 inciso 2 de la CP buscaba establecer esta garantía -; (2) el contenido y el sentido concretos de una determinación que de acuerdo con sus estatutos corresponda tomar a un órgano suyo; (3) la forma especial de integrar sus órganos internos; (4) el contenido particular de sus estatutos y programas. || En un sentido positivo, la ley que regula la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, puede, por vía general, determinar la organización de los partidos, siempre que se trate de ordenar su estructura genérica y ella resulte necesaria para el ejercicio de las funciones que están llamados a cumplir o para el correcto funcionamiento del sistema democrático”.*

Con base en las decisiones anteriores que son de obligatorio cumplimiento para el Consejo de Estado, por tener efectos erga omnes y ser parte del régimen jurídico nacional, en cuanto establece que no se puede imponer la voluntad del legislador por encima de la autonomía de los partidos en sus decisiones internas, el Consejo de Estado no podía, como lo hizo, imponer una regla de carácter general de la ley sobre el principio de autonomía y mucho menos inobservar estos precedentes, que precisamente excluyen la aplicación de reglas legales generales contra la autonomía en las decisiones internas de los partidos.

Sobre el particular por el hecho de ser inscrito CARLOS ROMÁN, por un tercero y sin su consentimiento, indicando un hecho falso, al referir que su filiación política correspondía al Partido Alianza Verde, esta simple afirmación no conlleva la determinación legal de militante de este partido, por cuanto al estar demostrada su renuncia a ese partido, con anterioridad a la inscripción, el candidato fue inscrito con el aval de todos los partidos coaligados, sin que tuviera filiación política alguna en ese momento y en consecuencia el deber de militancia solamente lo obligaba respecto del Acuerdo de Coalición, es decir respecto de su obligación de apoyar los candidatos a corporaciones públicas de los demás partidos que se reunieron alrededor de su candidatura, pero en ningún caso lo limitaba respecto de candidatos a la gobernación.

Ello es así porque quien llenó el formulario con esa anotación no contaba con el consentimiento del candidato

La norma que define la militancia por el hecho de la inscripción en nombre de un partido está dirigida para aquellos eventos en que se inscriba a una persona que no pertenece al partido hasta la fecha de inscripción, en donde no hay coalición, pero la ley no establece que ello aplique cuando se trata de candidato de coalición, para lo cual si determinó el legislador que el candidato representa a todos los partidos coaligados, como lo refirió la Corte Constitucional en la cita precedente.

Bajo estos argumentos el Consejo de Estado no podía tener como militante del partido Alianza Verde al Señor CARLO ROMÁN, por cuanto al hacerlo le está aplicando una norma que resulta inaplicable, toda vez que la que se ajustaba era la que establece que los candidatos de coalición, que son inscritos sin tener partido político en ese momento de inscribirse, lo que estaba demostrado en este caso, pertenecen y representan todos los partidos de coalición y no uno solo de aquellos.

Incurrió la Sección Quinta en aplicación indebida de la norma del artículo 2 de la ley 1475 de 2011, al estimar, como lo hizo, que CARLOS ALBERTO ROMÁN

OCHOA, tenía el deber de apoyar al candidato a la gobernación de Santander LEONIDAS GOMEZ GOMEZ, porque su aplicación dependía de la comprobación de la pertenencia de ROMÁN OCHOA al Partido Alianza Verde, lo cual no se demostró en el proceso.

#### **IV. CONCLUSIONES Y DERECHOS CONCLUCADOS AL ACCIONANTE.**

Resumiendo, del análisis factico y jurídico plasmado en el presente escrito, se puede afirmar:

Si el legislador estatutario definió la forma como se formaliza la pertenencia y militancia a un partido político y la constitución política, a su vez, consagra el principio de libertad individual de cada ciudadano para escoger a cual partido se afilia, como un derecho de carácter fundamental inalienable que requiere la voluntad del titular del derecho, no resulta jurídicamente válido que una manifestación de un tercero, hecha en un documento público no destinado para determinar la afiliación a un partido o para registrarla, en donde se indique una pertenencia o militancia a determinado partido de una persona, pueda suplir los requisitos formales fijados en la propia constitución, la ley y las normas estatutarias, toda vez que este acto jurídico tiene requisitos sin los cuales no puede tenerse como válido y eficaz, que no pueden suplirse con mecanismos que las normas mencionadas no autorizan;

Como el constituyente, el legislador y los estatutos del partido fijaron el procedimiento, las formalidades, la competencia de los partidos y los requisitos para que se configure la pertenencia o militancia de un ciudadano a un partido político, su registro ante el Consejo Nacional Electoral, etc., no les es dado a los operadores judiciales inferir, como lo ha hecho el Consejo de Estado en el presente caso, que todo ello puede suplirse con el análisis de documentos que, conforme al principio de los fines y motivos, están destinados para inscribir candidatos de coalición y no para otra cosa; que además contienen una manifestación hecha por una persona que no es titular del derecho y contraria al contenido de su renuncia, lo que lo invalida y vicia su eficacia, y mucho menos puede inferirse tal determinación, del análisis fuera de contexto de apartes del acuerdo de coalición, que era obligatorio definir por los coaligados, como son el establecer que partido se encarga de las finanzas, el trámite de recuperación de gastos por reposición y su distribución, la inscripción, la publicidad de la campaña, la designación de candidatos de la terna de reemplazo en caso de faltas etc., destinados por el legislador para otros fines administrativos de los partidos y no para validar la militancia de los ciudadanos a estos.

No siendo jurídicamente posible estructurar los requisitos de validez de la afiliación al Partido Alianza Verde del señor CARLOS ALBERTO ROLDÁN OCHOA, por no ser un acto jurídico en el que haya mediado su voluntad de dejar sin efectos la renuncia que presentó y que se encontraba vigente en la fecha de su inscripción, la manifestación contenida en el formulario utilizado para inscribirlo por parte de los partidos de coalición no contiene ni puede tener

efectos ni validez alguna para configurar una pertenencia o militancia de este ciudadano al partido referido, sin el lleno de las formalidades referenciadas en el régimen jurídico que define y regula la pertenencia y militancia a un partido.

No estando demostrado este primer aspecto, cualquier decisión que se adopte a partir de esta premisa que deviene falsa, resultará igualmente equívoca, como en efecto ha sucedido en la decisión desafortunada que ha adoptado el Consejo de Estado de revocar la sentencia del Tribunal de Santander que si acogió los mandatos constitucionales y legales que hemos referido con antelación y al amparo de estos fundamentos de orden jurídico, negó las pretensiones de la demanda, por lo que se impone el amparo de los derechos que le han sido conculcados a mi representado, en los términos expresados en las pretensiones de la presente demanda de tutela.

Así las cosas, la sentencia del 3 de diciembre proferida por el Consejo de Estado, deje dejarse sin validez, toda vez que constituye una flagrante violación de las normas estudiadas, así como una suplantación del constituyente y del legislador, al establecer un nuevo modelo informal de determinación de la pertenencia y militancia, que difiere del regulado en la constitución, la ley y los estatutos del partido Alianza Verde, lo que condujo a la decisión errada de tener por perteneciente o militante al señor CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA al Partido Alianza verde y a la consecuente doble militancia y utilizando una norma inaplicable, como lo fue el numeral 8 del artículo 275 del CPCA, se declaró una nulidad infundada y arbitraria, por ser violatoria del régimen que regula la militancia y pertenencia a los partidos, la libertad de conciencia, el derecho a elegir y ser elegido, la pertenencia de los candidatos de coalición a todos los partidos y no solamente a uno de los inscriptores, la autonomía de los partidos, con lo cual se vulneraron simultáneamente los derechos al debido proceso, principio de legalidad, confianza legítima y seguridad jurídica del accionante.

## **V.PRETENSIONES.**

Con base en los argumentos expuestos con anterioridad, por estar demostradas las causales de procedencia de la presente acción de amparo, solicito a los Honorables Consejeros, acceder a las siguientes pretensiones:

1.Declarar que la Sección Quinta del Consejo de Estado al proferir la sentencia de fecha 3 de diciembre de 2020, mediante la cual declaró la nulidad del acto de elección del señor CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA, incurrió en violación de sus derechos fundamentales a ser elegido como Alcalde del Municipio de Girón – Santander para el periodo constitucional 2020 – 2023.

2.Como consecuencia de la anterior declaración, amparar los derechos fundamentales de CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA, a la libertad de

*Carvajal Londoño S. en C.*

**HECTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO**  
**Magister Derecho Administrativo – Especialista Derecho Electoral**  
**Conjuez Consejo de Estado**

---

renunciar a la militancia a un partido político, afiliarse al partido de su elección en ejercicio del derecho de libertad de conciencia y libre determinación, y a la no imposición de decisiones sobre este aspecto adoptadas por terceros sin su consentimiento, así como el derecho de elegir y ser elegido, a la inoponibilidad de hechos jurídicos realizados sin el lleno de los requisitos establecidos en la ley para tal fin.

Habiendo violado igualmente a la autonomía de los partidos a adoptar sus decisiones internas y plasmarlas en los Acuerdos de Coalición, el derecho a limitar el contenido de los referidos pactos de coalición de la forma que se determine de común acuerdo entre los coaligados y la validez y efectos vinculantes de los mismos para sus integrantes, sin que pueda el legislador ni los jueces intervenir en ellas o darles un sentido distinto al que en forma clara aparece en el Acuerdo de Coalición, al excluir obligatoriedad de apoyo a los cargos uninominales distintos al de la misma Coalición.

3. Que se deje sin validez la sentencia de fecha 3 de diciembre proferida por el Consejo de Estado, mediante la cual revocó la decisión del Tribunal de Santander y en su lugar le ordene proferir la que en derecho corresponde, conforme a los parámetros constitucionales, legales y precedentes constitucionales con fuerza vinculante, en los términos que se determine en la sentencia de tutela.

4. En caso de haberse ejecutado el fallo que se impugna, y el Alcalde CARLOS HUMERTO ROMÁN haya sido removido del cargo por el Gobernador de Santander, a quien le corresponde el cumplimiento del fallo, oficiar a este Despacho, informándole la decisión adoptada y los efectos automáticos de incorporación al cargo del accionante, una vez se adopte la decisión de primera instancia, siendo favorable.

## **VII. PRUEBAS.**

Solicito a los Honorables Consejeros se sirvan tener como pruebas todos los documentos que reposan en el expediente, el cual por ahora se encuentra en la Secretaría de la Sección Quinta de la Corporación, por lo que pido sea solicitado con destino a la presente acción de tutela, aunque en razón de las medidas propias de la pandemia del COVID.19, pueden visualizarse en el expediente electrónico, a través de la aplicación SAMAI del Consejo de Estado.

Adjunto copia del fallo impugnado en documento PDF, para efectos de facilitar la labor de revisión de este documento.



*Carvajal Londoño S. en C.*

**HECTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO**  
**Magister Derecho Administrativo – Especialista Derecho Electoral**  
**Conjuez Consejo de Estado**

---

Presento el poder correspondiente, el cual manifiesto me ha sido conferido por medios virtuales procedentes de los correos que cito para efecto de las notificaciones de las partes.

#### **VIII. JURAMENTO.**

Bajo la gravedad del juramento mis poderdantes me autorizaron para afirmar que no han presentado acción judicial alguna relacionada con los mismos hechos y lo propio afirmo como apoderado.

#### **IX. MEDIDA CAUTELAR.**

No es usual que en este mecanismo constitucional se presente medida cautelar, cuando se trata de tutela contra sentencias judiciales, toda vez que dada su eficacia por el corto tiempo en que se falla ello resulta innecesario.

No obstante, en el caso que nos ocupa ello resulta válido y justificado si se tiene en cuenta que de ejecutarse la sentencia que se impugna en la presente demanda, el tiempo que permanezca por fuera del cargo el alcalde es irrecuperable, por tratarse de un cargo de periodo.

De otra parte, en razón de la Pandemia del Covid-19, es evidente la congestión que presenta el Consejo de Estado para resolver las presentes acciones, lo que a veces tarda mas de un mes para su decisión en primera instancia y de otra parte, nos encontramos próximos al cierre por vacancia judicial.

En tales condiciones y para evitar que se genere una inestabilidad gubernamental en el municipio referido, como quiera que el legislador autoriza que en tales circunstancias el juez constitucional pueda adoptar medidas cautelares para evitar que las violaciones de los derechos fundamentales se conjuren o prorroguen innecesariamente – artículo 7 del decreto 2591 de 1991- solicito que se decrete la medida provisional de suspensión de la ejecución de la sentencia proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado de fecha 23 de diciembre de 2020, proferida dentro del proceso de nulidad electoral con radicación 68001-23-33-000-2019-00867-02, hasta tanto se adopte la decisión, al menos de primera instancia.

*Carvajal Londoño S. en C.*

**HECTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO**  
**Magister Derecho Administrativo – Especialista Derecho Electoral**  
**Conjuez Consejo de Estado**

---

**X.NOTIFICACIONES.**

La Sección Quinta del Consejo de Estado las recibirá en el correo electrónico Secretaria de esta Sala.

El accionante en el correo [carlos\\_r8a@hotmail.com](mailto:carlos_r8a@hotmail.com) , teléfono 3017654706  
El Tribunal Administrativo de Santander, como tercero interesado en la decisión,  
en el correo [ofjudsbuc@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:ofjudsbuc@cendoj.ramajudicial.gov.co),  
[sectribadm@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:sectribadm@cendoj.ramajudicial.gov.co).

El demandante en el proceso electoral, señor Carlos Leonardo Hernández,  
tercero posiblemente afectado con la decisión que pueda adoptarse en el  
correo: [leopad\\_@hotmail.com](mailto:leopad_@hotmail.com).

Debo manifestar que a todos los anteriores correos se ha remitido la presente  
acción de tutela en forma simultanea al momento de su radicación, por lo que  
ya conocen de su contenido y existencia.

El apoderado en la dirección electrónica que aparece a pie de página.

De los Honorables Consejeros



**HECTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO**  
**C.C.19.338.748 DE BOGOTA**  
**T.P.30.144 DEL C.S. DE LA J.**

# Carvajal Londoño S. en C.

Hector Alfonso Carvajal Londoño  
Magister Derecho Administrativo – Especialista en Derecho Electoral  
Conjuez Consejo de Estado

---

**HONORABLES MAGISTRADOS  
CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECRETARIA GENERAL  
E.S.D.**

**Referencia: PODER ACCIÓN DE TUTELA**

**CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA**, mayor de edad, vecino de Girón – Santander, identificado como aparece al pie de mi firma, Alcalde del mismo municipio, manifiesto que confiero poder al **Dr. HECTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO**, abogado titulado y en ejercicio, identificado con cédula de ciudadanía 19.338.748 de Bogotá y portador de la Tarjeta Profesional 30-144 del Consejo Superior de la Judicatura, para que en mi nombre y representación inicie y lleve hasta su terminación **ACCIÓN DE TUTELA** contra la Sección Quinta del Consejo de Estado, por haber incurrido en violación de mis derechos fundamentales de libertad de conciencia, elegir y ser elegido, libre determinación para la afiliación a una agrupación política, debido proceso, principios de legalidad, confianza legítima y seguridad jurídica, con desconocimiento de las disposiciones que regulan la doble militancia y la afiliación formal a los partidos políticos, lo mismo que la invalidez e ineficacia de los actos jurídicos, al haber proferido la sentencia del 3 de diciembre de 2020, mediante la cual se me anuló mi elección como alcalde municipal de Girón – Santander, por el periodo constitucional 2020-2023, por supuesta doble militancia, por vías de hecho que hacen procedente la presente acción, conforme lo expondrá mi apoderado en el texto de la demanda.

El **Dr. CARVAJAL** queda expresamente facultado para conciliar, transigir, recibir, desistir, renunciar, sustituir, reasumir, interponer recursos y en general para todas las demás actuaciones que por ley estén amparadas en el presente poder, el cual ha sido otorgado por correo electrónico carlos\_r8a@hotmail.com.

**Confiero Poder,**



**CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA**  
C.C.1.095.789,042 de Floridablanca - Santander

**Acepto Poder,**



**HÉCTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO**  
C.C. 19.338.748 de Bogotá.  
T.P. 30.144 DEL C.S. DE LA J.



Radicado: 68001-23-33-000-2019-00867-02  
Demandante: Carlos Leonardo Hernández

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN QUINTA**

**MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

**Bogotá, D.C., tres (3) de diciembre de dos mil veinte (2020)**

**Referencia:** NULIDAD ELECTORAL  
**Radicación:** 68001-23-33-000-2019-00867-02  
**Demandante:** CARLOS LEONARDO HERNÁNDEZ  
**Demandado:** CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA – ALCALDE DE GIRÓN (SANTANDER)

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

Procede la Sala a decidir los recursos de apelación interpuestos por los señores Carlos Leonardo Hernández, en su condición de demandante, y por el coadyuvante Joselín Díaz Aguillón, en contra de la sentencia proferida el 28 de agosto de 2020 por el Tribunal Administrativo de Santander que negó las pretensiones de la demanda instaurada con el fin de obtener la declaración de nulidad del acto de elección del señor Carlos Alberto Román Ochoa como alcalde del municipio de Girón (Santander) para el periodo constitucional 2020-2023.

**I. ANTECEDENTES**

**1. Pretensiones**

El señor Carlos Leonardo Hernández, actuando 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, presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Santander con el fin de que se hiciera la siguiente declaración<sup>1</sup>:

*“PRIMERA: Que se declare la nulidad del acto administrativo de elección contenido en el Formulario E-26 AL de fecha 06 de noviembre de 2019, por medio del cual la Comisión Escrutadora Departamental de Santander declaró la elección del señor CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA*

<sup>1</sup> Folio 2 del cuaderno principal del expediente.





quien se identifica con la C.C. 1.095.789.042 como alcalde de Girón Santander, para el periodo 2020-2023.

*SEGUNDA: como consecuencia de la nulidad del acto administrativo descrito en la primera pretensión de este acápite (E 26 AL de Girón Santander) y por tanto de la elección del señor CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA como Alcalde Municipal de Girón (Santander), se excluyan del cómputo los votos contenidos en su favor y en consecuencia se realice un nuevo escrutinio y se declare la elección de quien le sigue en la votación y se expida la credencial respectiva conforme lo ordenan los numerales 2 y 3 del artículo 288 del CPACA (Ley 1437 de 2011)”. (Mayúsculas sostenidas del texto original).*

## 2. Hechos

Sostuvo que el 24 de julio de 2019, con sujeción al calendario electoral de ese año, el señor Carlos Alberto Román Ochoa, quien milita en el Partido Alianza Verde, se inscribió para participar en la contienda para la alcaldía del municipio de Girón para el periodo 2020-2023, candidatura que fue suscrita a través de una coalición de partidos políticos, entre los que se encuentran: el Partido Social de Unidad Nacional (Partido de la U); el Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS); el Partido Conservador Colombiano; el Partido Alianza Social Independiente (ASI); el Partido Cambio Radical; el Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), el Partido Liberal Colombiano y el Partido Alianza Verde.

Indicó que la coalición para la candidatura del señor Carlos Alberto Román Ochoa se denominó «Coalición Carlos Román Alcalde», en cuya acta de conformación quedó consignado: «*El presente documento compromete irrestrictamente al candidato avalado a respaldar candidaturas inscritas y avaladas o coavaladas por el Partido Alianza Verde a las corporaciones públicas*».

Señaló que el señor Román Ochoa tenía prohibido manifestar respaldo hacia los candidatos, a cualquier cargo de elección, de los partidos diferentes a los que suscribieron la mencionada coalición, en razón de su militancia en el Partido Alianza Verde.

No obstante lo anterior, adujo que en abierta contradicción de lo normado en el artículo 107 Constitucional y en el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011, el señor Román Ochoa respaldó a los señores Ángela Patricia Hernández González y Mauricio Aguilar a la Gobernación de Santander, quienes no estaban inscritos en el Partido Alianza Verde.





Expresó que el demandado en múltiples eventos masivos y públicos, en abierto desconocimiento de la candidatura del señor Leonidas Gómez a la Gobernación de Santander por la coalición integrada, entre otros, por el Partido Alianza Verde, hizo manifestaciones de apoyo a los candidatos Ángela Hernández y Mauricio Aguilar Hurtado.

Puntualizó que fue tan claro el apoyo del señor Román Ochoa a la candidata Ángela Hernández que en la sede de campaña de aquel, había afiches de esta última, en los que se promovía su candidatura a la Gobernación de Santander.

Igual acotación hizo respecto del apoyo otorgado al candidato Mauricio Aguilar Hurtado, el cual quedó registrado en varias fotografías que han sido publicadas en distintas redes sociales.

### **3. Normas violadas y concepto de la violación**

En criterio del demandante, con el acto administrativo de elección acusado contenido en el formulario E-26 AL se desconocieron los artículos 107 de la Constitución Política y 2 de la Ley 1475 de 2011, por el hecho de que el alcalde del municipio de Girón, elegido para el periodo 2020-2023, incurrió en la prohibición de doble militancia.

Sostuvo que de conformidad con lo previsto en el artículo 107 de la Carta Política *«En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica»*.

Acotó que tal prohibición está regulada en el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011, norma que prevé, además, que la militancia o pertenencia a un partido 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.

Afirmó que según ese postulado, quienes aspiren a ser elegidos en corporaciones de elección popular no podrán apoyar a candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados y, por lo tanto, el incumplimiento de esta regla 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.





Manifestó que el señor Carlos Alberto Román Ochoa se encuentra incurso en prohibición para ser elegido en el cargo de alcalde de Girón para el periodo 2020-2023, por estar incurso en una doble militancia.

Finalmente, expuso que el Consejo Nacional Electoral, en un caso con circunstancias fácticas similares a las narradas, revocó la inscripción del señor Fredy Antonio Anaya como candidato a la alcaldía de Bucaramanga (Santander) por el Partido Cambio Radical, en la medida en que quedó demostrado el apoyo brindado al candidato Mauricio Aguilar Hurtado, quien aspiraba a la Gobernación de Santander, inscrito por la coalición entre el Grupo Significativo de Ciudadanos Siempre Santander -agrupación a la que pertenece- y el Partido Conservador Colombiano.

#### **4. Contestación de la Demanda**

##### **4.1 Carlos Alberto Román Ochoa**

Mediante apoderado, el demandado se pronunció sobre los hechos de la demanda en los siguientes términos:

Precisó que el señor Román Ochoa renunció al partido Alianza Verde el 12 de junio de 2018, la cual fue aceptada el 20 de ese mismo mes y año.

Señaló que además de la renuncia al partido, también presentó renuncia a su curul como concejal del municipio de Girón, la cual también fue aceptada el 20 de junio de 2018.

De otra parte, expuso que el señor Leonidas Gómez Gómez se inscribió como candidato a la Gobernación del departamento por una coalición denominada «Dignidad Santandereana» conformada por el Polo Democrático Alternativo, el Partido Alianza Verde y Colombia Humana-Unión Patriótica, cuyo aval principal lo dio el Polo Democrático Alternativo.

Adujo que no hay prueba que demuestre que el demandado haya recibido respaldo a su candidatura por parte del señor Pedro Leonidas Gómez Gómez avalado por el Polo Democrático Alternativo.

Alegó que no existe doble militancia por apoyar a candidatos de partidos de la coalición, y en este caso, el señor Leonidas Gómez fue presentado por una coalición del Polo Democrático, el Partido Alianza Verde y Colombia Humana-Unión Patriótica.





Reiteró que el demandado, respetando el acuerdo de coalición, no apoyó a candidatos diferentes a aquellos pertenecientes a los partidos suscriptores de la inscripción y de la coalición.

#### **4.2 Consejo Nacional Electoral**

A través de apoderado contestó la demanda y frente a las pretensiones sostuvo que se atiene a lo que resulte debidamente probado en el proceso, en concordancia con el marco constitucional y legal vigente.

Después de mencionar varias sentencias de la Sección Quinta del Consejo de Estado, indicó que de lo dicho por esta Sala en diferentes pronunciamientos sobre la doble militancia, hay reglas y subreglas que deben ser tenidas en cuenta en el momento de decidir el presente asunto, así como lo relativo al valor probatorio de las pruebas aportadas.

#### **4.3 Joselín Díaz Aguillón**

Intervino como coadyuvante y solicitó que se declare la nulidad de la elección demandada.

#### **5. Sentencia de primera instancia**

Mediante providencia del 28 de agosto de 2020, el Tribunal Administrativo de Santander denegó las pretensiones de la demanda, con fundamento en las siguientes razones:

Sostuvo que el demandado fue inscrito como candidato para la alcaldía del municipio de Girón, periodo 2020-2023 por la coalición «Carlos Román Alcalde», conformada por: el partido Alianza Verde, el Partido de la U, el Movimiento Alternativo Indígena y Social – MAIS, el Partido Conservador Colombiano, el Partido Alianza Social Independiente – ASI, el Partido Cambio Radical, el Movimiento Autoridades Indígenas Colombia AICO y el Partido Liberal.

Añadió que el señor Román Ochoa se desafilió del partido Alianza Verde desde el 20 de junio de 2018, de acuerdo con la renuncia presentada a la colectividad. En esa misma oportunidad, renunció a su curul en el Concejo Municipal de Girón.

De otra parte dijo, en cuanto a las fotos aportadas, que por sí mismas no prueban el apoyo o respaldo que, según el actor, pudo haber brindado el demandado al entonces candidato a la Gobernación de Santander, Mauricio







Aguilar, pues esos documentos solo registran unas reuniones, presuntamente de contenido político, a las que asisten ciudadanos simpatizantes de la campaña de este último, y en las que también aparece el candidato Carlos Alberto Román Ochoa, pero no son demostrativas de la supuesta ayuda al señor Aguilar.

Explicó que ninguna de las pruebas tiene la veracidad de demostrar que el señor Carlos Alberto Román Ochoa apoyó la candidatura de Mauricio Aguilar o de Ángela Hernández para la Gobernación de Santander, quienes pertenecen a una colectividad diferente en la cual se encuentra inscrito el demandado.

## **6. Las impugnaciones**

### **6.1. Demandante**

Sustentó el recurso con fundamento en los siguientes cargos:

1. No se resolvió el problema jurídico determinado en la fijación del litigio

Explicó que en la audiencia inicial el litigio se circunscribió en determinar si era procedente la declaración de nulidad de la elección del señor Carlos Alberto Román Ochoa como alcalde del municipio de Girón, por haberse configurado la causal establecida en el numeral 8 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, debido a la presunta doble militancia en que incurrió el demandado.

Lo anterior, por haber apoyado a candidatos a la Gobernación de Santander distintos a los del partido por el cual obtuvo su inscripción, y para ello se debía determinar, en primer lugar, si el candidato reunía los requisitos para ser militante de algún partido o movimiento político y, en segundo término, establecer los efectos legales de los datos sobre partidos incorporados en el formulario E6-AL, los efectos jurídicos del acuerdo de coalición sobre partidos que otorgan aval y de los partidos que se unen a la coalición, al igual que las consecuencias de dichos acuerdos sobre la condición de militante del candidato de la coalición.

Sostuvo que el *a quo* limitó su análisis a una somera descripción fáctica y, sin razón alguna, concluyó que el demandado no es militante del partido por el cual se inscribió sino que se encontraba inscrito como candidato para la Alcaldía de Girón, periodo 2020- 2023, según formulario E-E6, por la coalición «Carlos Román Alcalde», afirmación con la que se desconoció la





pertenencia al partido que lo inscribió, tal como lo acredita la prueba aportada al expediente.

2. Desconocimiento del material probatorio allegado.

Al respecto, destacó que las siguientes pruebas no fueron valoradas:

i) Video publicado en las redes sociales de la candidata a la gobernación Ángela Hernández el 16 de septiembre de 2019, es decir, después de la inscripción de candidatos, documento que no fue tachado de falso en la contestación de la demanda.

Manifestó que en el video se observa al candidato Carlos Alberto Román Ochoa invitando a apoyar a la candidata Ángela Hernández a la Gobernación de Santander.

ii) El *link* para visualizar el video en la red social *Facebook* de la candidata a la gobernación Ángela Hernández, fue publicado el 16 de septiembre de 2019, con posterioridad a la fecha de inscripción de candidatos.

iii) Copia de la captura de pantalla del video que aún se encuentra en la página de *Facebook* del 16 de septiembre de 2019, en donde el candidato Carlos Román Ochoa invita a apoyar a la candidata Ángela Hernández a la Gobernación de Santander.

iv) El documento contentivo del aval otorgado por el Partido Alianza Verde al candidato Carlos Alberto Román Ochoa, con el que se comprueba la pertenencia de este a dicha colectividad, en cumplimiento de lo previsto en el inciso segundo del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011.

Sobre este tópico, indicó que en el formulario de inscripción se debe señalar la filiación política del candidato al respectivo cargo, y que esta no podía ser la coalición «Carlos Román Alcalde», toda vez que no cuenta con personería jurídica y, por esa razón, era indispensable que obtuviera el aval del partido Alianza Verde conforme con el procedimiento establecido en los estatutos de la colectividad.

v) Documento dirigido a la organización electoral suscrito por los señores Rodrigo Romero Hernández y Jaime Navarro Wolff, en calidad de representantes legales del Partido Alianza Verde, el cual fue aceptado y firmado por el señor Román Ochoa, en el cual se manifestó que «*el presente documento compromete irrestrictamente al candidato avalado a respaldar las*





*candidaturas inscritas y avaladas o coavaladas por el PARTIDO ALIANZA VERDE».*

También sostuvo que para resolver si el candidato a la alcaldía de Girón reunía o no los requisitos para ser militante de algún partido o movimiento político, se debió haber tenido en cuenta el concepto rendido por el Ministerio Público en el que se indicó con claridad que a pesar de que el candidato pueda inscribirse como candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en la coalición, tal circunstancia no significa que el inscrito se encuentre afiliado a todos los partidos que conforman la coalición, de manera que el candidato conserva su filiación política y, en consecuencia, le está vedado apoyar a candidatos distintos de los inscritos por el partido o movimiento político al cual pertenece.

Adujo que no se valoraron ni se apreciaron en su integridad y con base en las reglas de la sana crítica las fotografías allegadas con la demanda que corresponden a fechas posteriores a la de inscripción de los candidatos y que reposan en la página oficial de la campaña del entonces candidato y ahora gobernador de Santander Mauricio Aguilar, en las que se observa un claro apoyo a la campaña del señor Román Ochoa por parte del candidato Aguilar.

Aseguró que se desconoció la prueba que el propio despacho sustanciador decretó de oficio, referida a que la Registraduría Nacional del Estado Civil remitiera copia de la inscripción de la candidatura de los aspirantes a la Gobernación de Santander para el periodo 2020-2023, en la que se estableciera, en forma concreta, por cuál partido se había inscrito cada candidato.

Con la prueba allegada se logra establecer que el candidato a la Gobernación de Santander para el periodo 2020-2023, apoyado en coalición por el Partido Alianza Verde, fue el señor Pedro Leonidas Gómez Gómez, es decir, al único al que podía apoyar el candidato Román Ochoa, en razón del compromiso suscrito por este con el partido político al que se encuentra afiliado.

Insistió en que si bien el nombre de la coalición se denominó «Carlos Román Alcalde», lo cierto es que el Partido Alianza Verde fue quien otorgó el aval al candidato, tal como lo prueba el formulario E-6 AL, en el que se observa que pertenece a ese partido y los demás partidos son coaligados.





En consecuencia, el candidato no puede ser considerado como militante de la coalición sino del partido que lo inscribió y avaló, esto es, el Partido Alianza Verde.

Advirtió que a pesar de que el señor Román Ochoa renunció a la militancia del Partido Alianza Verde el 20 de junio de 2018, se volvió a inscribir para la contienda electoral del 27 de octubre del año 2019 para la alcaldía de Girón con el aval Partido Alianza Verde, de lo que se colige su pertenencia y militancia, nuevamente, a esa colectividad.

Destacó que del acuerdo de coalición se desprende que el candidato único para la Alcaldía de Girón de cada uno de los partidos coaligados era el señor Carlos Alberto Román Ochoa; no obstante para el entonces candidato no operó reciprocidad alguna, en el sentido de que no le era permitido, como candidato de coalición, manifestar respaldo hacia los candidatos de los partidos que suscribieron la coalición a cualquier cargo, ya que la filiación política del señor Carlos Alberto Román Ochoa es al Partido Alianza Verde y fue de público conocimiento que el partido al cual pertenece tenía listas al Concejo Municipal de Girón, a la Asamblea Departamental y a la Gobernación de Santander.

Enfatizó en que el Tribunal Administrativo de Santander no se refirió al video aportado, en donde quedó claro el apoyo del señor Carlos Alberto Román Ochoa a la candidata Ángela Hernández, quien fue coavalada por el Partido MIRA y por el Centro Democrático, aunque su inscripción se dio por el Partido de la U, grupos políticos diferentes al que pertenece el señor Román Ochoa.

Con esta prueba se aprecia el contexto del apoyo, para significar que este se dio dentro de la contienda electoral para el periodo 2020-2023, el cual fue tan evidente que se observan los afiches propios de la campaña de «Carlos Román Alcalde», cuyo lema y logo solo fueron utilizados después de la inscripción de la candidatura.

## 6.2 Coadyuvante

Como fundamento de la alzada sostuvo que en este caso lo que se alega es que el demandado el 17 de julio de 2019 adquirió de nuevo la militancia en el Partido Alianza Verde para cumplir con el requisito de filiación política que exige el numeral 2 del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011.





Indicó que está probado que el 17 de julio de 2019, el partido Alianza Verde le otorgó aval principal al demandado para que se inscribiera como candidato a la Alcaldía de Girón.

Adujo que no es cierto, como lo afirma el Tribunal Administrativo de Santander, que el demandado aspiraba a ser elegido alcalde por la coalición «Carlos Román Alcalde», dado que ésta carece de personería jurídica, y el inciso 2 del artículo 29 de la Ley 1437 de 2011 prevé que los partidos y movimientos políticos con personería, son los que pueden inscribir candidatos y listas para toda clase de cargos y corporaciones de elección popular, o los grupos significativos de ciudadanos cuando les han aprobado la recolección de firmas.

En cuanto a las fotografías allegadas dijo que no queda duda que son originales, no corresponden a montajes, y tienen un contenido político, pues la circunstancia de tiempo corresponde a la época electoral de 2019, es decir, en el periodo posterior a la inscripción, donde el señor Carlos Alberto Román Ochoa y Mauricio Aguilar eran candidatos a la Alcaldía de Girón y a la Gobernación de Santander, respectivamente.

Adujo que no se valoró el video del cual se tiene certeza que el tiempo es el mismo que corresponde al proceso electoral que se inició desde el 2 de agosto de 2019, cuando la Registraduría Nacional del Estado Civil reportó los candidatos inscritos.

La circunstancia de modo también está probada, puesto que se observa a Carlos Alberto Román Ochoa en una reunión política auspiciada por el Partido MIRA con publicidad política, abrazado con la candidata a la Gobernación de Santander Ángela Hernández (inscrita por el Partido de la U), invitando para que la respaldaran a ella y a él a la alcaldía de Girón.

## **7. Actuación procesal en esta instancia**

Mediante autos del 20 y 21 de octubre de 2020 el Tribunal Administrativo de Santander concedió los recursos de apelación y a través de auto del 13 de noviembre de 2020, se admitieron los recursos<sup>2</sup>.

## **8. Alegatos de conclusión**

<sup>2</sup> En este punto se precisa que si bien la notificación de la sentencia de primera instancia fue enviada el 4 de septiembre, se hizo por fuera de horas laborales, puesto que se envió después de las 5 de la tarde, razón por la que se entendió enviada el 7 de septiembre. Además de lo anterior, al revisarse el sistema siglo XXI, se encuentra una anotación del 8 de septiembre en la que se dejó constancia que el demandante afirmó que la notificación solo se recibió hasta el 7 de septiembre.





### **8.1 Demandante**

Alegó de conclusión en el sentido de reiterar los argumentos expuestos en el recurso de apelación, referentes a que no se resolvió el problema jurídico determinado en la fijación del litigio, se desconoció el material probatorio allegado con la demanda, al igual que la prueba que el despacho sustanciador decretó de oficio.

Todo ello, para significar que el señor Carlos Alberto Román Ochoa, al momento de recibir el aval del Partido Alianza Verde para inscribirse como candidato a la Alcaldía de Girón, aceptó su militancia en esa colectividad y, por tal razón, tenía prohibido apoyar a candidatos a las corporaciones públicas de diferente partido político, prohibición en la que incurrió, tal como lo acreditan las pruebas que fueron dejadas de analizar por parte del Tribunal Administrativo de Santander y, por consiguiente, lo procedente es la declaración de nulidad de la elección como alcalde de Girón.

### **8.2 Coadyuvante**

Presentó el escrito de alegaciones finales con el propósito de insistir en la atribución del demandado de incurrir en doble militancia, toda vez que si bien aspiró a un cargo de elección popular inscrito por la coalición «Carlos Román Alcalde», lo cierto es que está demostrada su filiación al Partido Alianza Verde, por lo que no es militante ni pertenece a una coalición.

Recordó que el señor Román Ochoa aceptó el aval conferido por el Partido Alianza Verde en el que, adicionalmente, se comprometió a apoyar irrestrictamente a las candidaturas inscritas y avaladas o coavaladas por el Partido Alianza Verde a las distintas corporaciones públicas, de tal suerte que no le era permitido manifestar respaldo a candidatos que no pertenecieran a esa agrupación política.

### **8.3 Demandado**

El escrito de alegatos finales se centró en manifestar que las fotografías y el video aportados con la demanda que, según el demandante, constituyen las pruebas de la supuesta doble militancia del señor Carlos Alberto Román Ochoa, en realidad no acreditan las situaciones que en ellos se exhiben, por cuanto los documentos de tipo fotográfico y de video deben estar acompañados de otros medios de prueba idóneos que den certeza de las circunstancias de tiempo, modo y lugar que se pretenden demostrar con dichos soportes.





Recalcó que las pruebas allegadas al proceso tienen el carácter de indicios, de las cuales no es posible establecer las circunstancias en las que fueron capturadas ni tampoco su autenticidad.

Expresó que el valor probatorio de las fotografías y video solo dan cuenta del registro de varias imágenes que carecen de reconocimiento o ratificación, de ahí que no puedan ser cotejados con otros medios de prueba allegados por el demandante o el coadyuvante.

Por otro lado, advirtió que la afiliación del señor Carlos Alberto Román Ochoa al Partido Alianza Verde no está acreditada, puesto que el formulario E-6 AL no es el documento idóneo para soportar la pertenencia a la colectividad política.

Explicó que en el curso del proceso se demostró que el señor Román Ochoa renunció al Partido Alianza Verde desde el 12 de junio de 2018, aceptada el 20 de ese mismo mes y año; por consiguiente, la inscripción como candidato a la Alcaldía de Girón para el periodo 2020-2023, fue como candidato de la coalición “Carlos Román Alcalde”.

Arguyó que, si en gracia de discusión se acepta que el demandado milita en las filas del Partido Alianza Verde, de todos modos no se puede afirmar que incurrió en doble militancia, si se tiene en cuenta que con el aval otorgado por ese grupo político, el compromiso adquirido consistió en respaldar las candidaturas avaladas o coavaladas por el Partido Alianza Verde a los cargos de elección popular para las corporaciones públicas, es decir, para concejo municipal, asamblea departamental y Congreso de la República, lo que implica que, según el referido documento, no existe restricción frente al apoyo de candidatos de los partidos coaligados a cargos de elección popular uninominales, como es el caso de los candidatos a la Gobernación de Santander.

Concluyó con la manifestación atinente a que el acuerdo de coalición no puede ser desconocido en el sentido de que los partidos coaligados determinaron conjuntamente, el apoyo a la alcaldía, pero en ninguno de los apartes del acuerdo se estableció que el candidato a la alcaldía debía apoyar a un candidato específico de los partidos en campaña a la Gobernación o a cuerpos colegiados y ni siquiera se discute que se haya apoyado a candidatos diferentes a los partidos coaligados, y en esos términos, no se puede predicar la configuración de doble militancia.

## 9. Concepto del Ministerio Público





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

Señaló que cuando un candidato es inscrito por una coalición, es decir, por un número plural de partidos, movimientos o grupo significativo de ciudadanos, cada uno de los coaligados, mediante los mecanismos internos, decide apoyar a cierto candidato, y por tanto emite el aval suscrito por el representante legal, aval que no puede ser prueba de pertenencia a ese partido, en tanto habría una multimilitancia.

Explicó que de acuerdo con lo anterior, en el caso de las coaliciones, el aval no indica la militancia del candidato, porque hay multiplicidad de avales.

Indicó que en este caso, el demandado recibió el aval no solo del partido Alianza Verde, sino que además fue respaldado formalmente por otras organizaciones que se coaligaron con el objeto de inscribir y promover la candidatura a la alcaldía de Girón, del señor Carlos Alberto Román Ochoa.

Argumentó que en la misma fecha en que el Partido Alianza Verde emitió el aval, 17 de julio, el demandado recibió el aval del MAIS, y días antes lo había avalado el Partido Conservador el 28 de junio, ASI el 5 de julio y AICO el 16 de julio, y poco después lo hicieron Cambio Radical el 22 de julio y el Partido de la U el 24 de julio.

En cuanto a este punto, concluyó que para ese Ministerio Público, que el demandado hubiese sido avalado por 8 organizaciones políticas no significa que milite en todas.

Solicitó que la Sección Quinta precise las finalidades que cumple el aval en el caso de las coaliciones, pues, la pluralidad de avales no permite identificar la militancia del partido. Así mismo, pidió que se analice si pese a que una sola organización avale a una persona, ese aval, en caso de inscripciones únicas, implican necesariamente militancia, o si es posible avalar a quien no es militante del partido o movimiento político.

Sostuvo que en el formulario E-6, en la casilla denominada organización política a la que pertenece el candidato, el demandado registró al Partido Alianza Verde y en el nombre del suscriptor se anotó José Ángel Amador Sierra, correo [pqrs@partidoverde.org.co](mailto:pqrs@partidoverde.org.co).

Adujo que el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, que se ocupa de los candidatos de coalición, consagró el deber de los que se inscriban, indicar







no solo cuáles colectividades integran la coalición sino indicar la filiación o militancia.

Señaló que de acuerdo con lo anterior, el hecho de que el señor Carlos Alberto Román Ochoa haya registrado voluntariamente en la casilla de la organización política a la que pertenece el candidato, que su filiación era al Partido Alianza Verde, tiene consecuencias jurídicas que en este caso se concretan en la identificación de su militancia, hecho frente al cual no se aportó prueba en contrario.

De acuerdo con lo expuesto, para el Ministerio Público le asiste razón a los apelantes al considerar que el demandado sí es militante del Partido Alianza Verde, lo cual se deduce de la afirmación que hizo en el formulario E-6 AL.

Sostuvo que la Sección Quinta ha dicho que si el partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos al cual pertenece una persona no inscribe candidatos para un cargo específico, este podría apoyar a los candidatos de los demás integrantes de la coalición o de los partidos y movimientos políticos que aunque no hagan parte de la coalición, se adhieran o apoyen a su candidato, en los términos del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011.

Explicó que así las cosas, el candidato primero se debe a la organización política en la que milita, razón por la que sí tiene candidatos inscritos, el apoyo solo puede ser para estos y no para los de la coalición.

Adujo que en este caso está demostrado que el señor Pedro Leonidas Gómez Gómez, fue candidato a la gobernación por la coalición integrada por el Partido Polo Democrático Alternativo, el Partido Alianza Verde y por el Partido Colombia Humana-Unión Patriótica.

Sostuvo que el Partido Alianza Verde sí tenía candidato a la gobernación de Santander, el señor Pedro Leonidas Gómez Gómez.

Ahora bien, para establecer si en este caso hay lugar a declarar la nulidad de la elección del demandado, deben estudiarse las pruebas que obran en el expediente.

Indicó que el video aportado con la demanda no fue tachado de falso, por lo que puede valorarse. En ese video se registra una reunión con un número significativo de personas que se observan al fondo, y aparece el demandado vistiendo un chaleco del Partido Político MIRA, haciendo una declaración. El demandado dice: *“Invitamos a todos a votar por la juventud, por propuestas nuevas, con gente nueva, hoy invitamos a votar por la doctora Ángela con el*





*apoyo del partido MIRA y con el apoyo de todo el pueblo y votar por Carlos Román.”*

Además, adujo que si bien no es posible establecer con precisión las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que fue realizado ese video, el contexto y los elementos que se registraron, como la publicidad del MIRA - integrante de la coalición que avaló a Hernández- y que al final aparezca la foto de la candidata con su logo para la gobernación, permiten identificar que la grabación hizo parte de la campaña a los comicios para autoridades locales 2020-2023, en los que tanto la señora Hernández como el señor Román participaron.

En cuanto a las circunstancias de tiempo, señaló que si bien no hay certeza de la fecha de la elaboración, pues el enlace no fue indicado en la demanda, sino en un escrito posterior, puede establecerse razonablemente que el video se hizo luego de que se suscribiera el acuerdo de coalición para respaldar la candidatura de la señora Hernández, en el que participó el Partido MIRA, lo que ocurrió el 25 de julio de 2019.

Por lo anterior, consideró que el video es prueba suficiente para concluir que el demandado incurrió en doble militancia al apoyar a un candidato distinto al de su partido político y por tanto solicitó que se revoque la sentencia de primera instancia.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

La Sala es competente para resolver los recursos de apelación presentados en contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander el 28 de agosto de 2020 dentro del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 150 y 152.8 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>3</sup> y el artículo 13 del acuerdo 80 de 2019 de la Sala Plena de esta Corporación<sup>4</sup>.

### 2. Problema jurídico

<sup>3</sup> **Artículo 150. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia.** “El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos...”

<sup>4</sup> 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”.





De lo planteado tanto en los recursos de apelación como en el concepto del Ministerio Público, le corresponde a esta Corporación resolver, si hay lugar a confirmar, modificar o revocar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, a través de la cual denegó las pretensiones de la demanda de nulidad electoral en contra de la elección del señor Carlos Alberto Rompan Ochoa como alcalde del municipio de Girón para el periodo 2020-2023.

Para el efecto, habrá de establecerse si: (i) se desconoció la pertenencia al partido Alianza Verde por parte del demandado, (ii) se desconocieron los efectos legales de los datos sobre partidos incorporados en el formulario E-6AL, (iii) se desconocieron los efectos jurídicos del acuerdo de coalición, sobre el partido que avala y los partidos que se unen a la coalición, y el efecto de dichos acuerdos sobre la condición de militante del candidato de la coalición y (iv) si se dejaron de valorar pruebas legalmente aportadas al proceso, como el video, las fotografías, y el aval del partido Alianza Verde que demostraban la doble militancia del demandado.

#### **4. Análisis de los argumentos de la apelación**

A continuación se procederá a estudiar de manera conjunta todos los cargos mencionados con antelación, puesto que están relacionados entre sí.

##### **4.1 Pertenencia al Partido Alianza Verde**

El demandante manifestó que si bien es cierto que el nombre de la coalición se denominó «Carlos Román Alcalde», el partido Alianza Verde fue quien le otorgó el aval al candidato, tal como lo prueba el formulario E-6AL, de manera que los demás partidos son coaligados.

Explicó, en ese orden de ideas, que el candidato no es militante de la coalición sino del partido que lo inscribió y lo avaló, es decir del partido Alianza Verde.

Adujo que a pesar de que el demandado renunció a la militancia del partido Alianza Verde el 20 de junio de 2018, el hecho de haberse inscrito a la contienda que se llevó a cabo el 27 de octubre del año 2019 para la alcaldía de Girón con el aval de ese partido, es clara nuevamente su pertenencia y militancia en el mismo; para el efecto, mencionó la sentencia del 14 de marzo de 2019, bajo el radicado número 11001-03-28-000-2018-00603-00.

Sostuvo que con el aval que se le dio por parte del partido Alianza Verde





para inscribirse como candidato a la Alcaldía de Girón, el demandado se comprometió irrestrictamente a respaldar las candidaturas inscritas y avaladas o coavaladas por ese partido.

Así mismo, sostuvo que el acuerdo de coalición consagra “los representantes legales y/o apoderados, hemos convenido de conformidad con el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, suscribir UNA COALICIÓN PROGRAMÁTICA Y POLÍTICA con el propósito de apoyar la candidatura avalada por el Partido Alianza Verde”, lo que prueba, una vez más, que el demandado sí se inscribió por el Partido Alianza Verde.

Para resolver este punto, en relación con las coaliciones esta Corporación explicó<sup>5</sup>:

*“(…) En el ordenamiento jurídico colombiano a pesar de no estar definido el concepto como tal de coalición, existe mención de la figura en la legislación desde la promulgación de la Ley 130 de 1994 “Por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones”, que en cuanto a las reglas de financiación estatal de campañas, establece que para las coaliciones de partidos o movimientos se debe determinar previamente la forma de distribución de los aportes estatales a la campaña, (…)*

*Así mismo, la jurisprudencia de esta Sección entendió como la definición de coalición, la consagrada, aunque no explícitamente, en el artículo 9º de la misma Ley 130 de 1994, cuando se refiere a las asociaciones de todo orden y textualmente al resolver sobre el reemplazo de un alcalde elegido por una coalición indicó:*

*“Cuando varios partidos o movimientos políticos o sociales se unen para obtener mayores ventajas electorales, conformando las comúnmente denominadas coaliciones, estaremos en presencia de las “asociaciones de todo orden” que resuelvan constituirse en movimientos políticos, las cuales están autorizadas a presentar candidatos, de conformidad con el inciso tercero del artículo 9 de la Ley 130 de 1994, que dispone al efecto: “Las asociaciones de todo orden, (incluidos los partidos y movimientos políticos, como parece obvio) que por decisión de su Asamblea General resuelvan constituirse en movimientos u organismos sociales, y los grupos de ciudadanos ... también podrán postular candidato”.*

*Para la Sala la norma transcrita regula, en forma más o menos explícita,*

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 21 de julio de 2016. Expediente 05001-23-33-000-2015-02451-01. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez.





el fenómeno de las coaliciones, por lo menos en cuanto a su conformación<sup>6</sup> (Resaltado fuera de texto)

*Posteriormente, la Ley 996 de 2005 “por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones”, señala en el artículo 7º la posibilidad de establecer alianzas para la inscripción de candidatos a Presidente de la República (...).”*

Con posterioridad, se profirió la Ley 1475 de 2011 que en su artículo 29 dispuso:

*“CANDIDATOS DE COALICIÓN. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica coaligados entre sí y/o con grupos significativos de ciudadanos, podrán inscribir candidatos de coalición para cargos uninominales. El candidato de coalición será el candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella. Igualmente será el candidato único de los partidos y movimientos con personería jurídica que aunque no participen en la coalición decidan adherir o apoyar al candidato de la coalición.*

*En el caso de las campañas presidenciales también formarán parte de la coalición los partidos y movimientos políticos que públicamente manifiesten su apoyo al candidato.*

***En el formulario de inscripción se indicarán los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos.***

*PARÁGRAFO 1o. Antes de la inscripción del candidato, la coalición debe haber determinado los siguientes aspectos: mecanismo mediante el cual se efectúa la designación del candidato, el programa que va a presentar el candidato a gobernador o alcalde, el mecanismo mediante el cual se financiará la campaña y cómo se distribuirá entre los distintos partidos y movimientos que conforman la coalición, la reposición estatal de los gastos, así como los sistemas de publicidad y auditoría interna. Igualmente deberán determinar el mecanismo mediante el cual formarán la terna en los casos en que hubiere lugar a reemplazar al elegido.*

*PARÁGRAFO 2o. La suscripción del acuerdo de coalición tiene carácter vinculante y por tanto, los partidos y movimientos políticos y sus*

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. Radicado 2406. M.P. Reynaldo Chavarro Buriticá. Actor: Carlos Luis Dávila Rosas; sentencia del 4 de septiembre de 2000.





*directivos, y los promotores de los grupos significativos de ciudadanos no podrán inscribir, ni apoyar candidato distinto al que fue designado por la coalición. La inobservancia de este precepto, será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al designado en la coalición. (...)* (Negrillas fuera del texto original)

Sobre esta norma, la Corte Constitucional en la sentencia C-490 de 2011 sostuvo:

*“(...) “A partir de los parámetros constitucionales y jurisprudenciales así establecidos para el análisis del contenido del artículo 29 de la Ley Estatutaria objeto de revisión, encuentra la Corte que su contenido es compatible con la Constitución. De una parte, encuentra la Corte que las coaliciones constituyen mecanismos estratégicos que cuentan con el aval constitucional, para ser aplicados en los procesos de escogencia de candidatos (Art. 107 C.P.), comoquiera que constituyen una expresión del libre ejercicio del derecho de participación y de postulación política.*

*De otra parte, la norma bajo examen reitera la exigencia constitucional de listas únicas en procesos de elección popular, en este caso para cargos uninominales provistos mediante este mecanismo, con la que se propende por garantizar mayor legitimidad a través del más amplio respaldo popular al candidato que resulte elegido en la contienda electoral.*

*El establecimiento de unos acuerdos básicos entre los partidos y movimientos políticos concurrentes, sobre aspectos fundamentales de la asociación estratégica establecida, constituye un desarrollo de la libertad organizativa interna de los partidos y movimientos políticos en el marco de la autonomía que les reconoce la Constitución; constituyen así los mismos elementos fundamentales de los procesos democráticos, y un factor que propende por la transparencia, la objetividad y la equidad en la administración de la empresa electoral conjunta.*

*El carácter vinculante del acuerdo realizado entre las diferentes fuerzas políticas y/o ciudadanas coaligadas con propósitos electorales, es un predicado del principio de autonomía de los movimientos y partidos políticos, así como garantía de seriedad de este tipo de consensos estratégicos protegidos por la Constitución. **En tanto que la inclusión en los formularios de inscripción de los partidos y movimientos que integran la coalición, así como la filiación política de los candidatos, protege la libertad del elector.** ”* (Negrillas fuera del texto original)

A partir de lo anterior, esta Corporación ha entendido el concepto de coalición





*“como la decisión libremente adoptada por las organizaciones políticas de juntar esfuerzos para lograr un fin común en el campo de lo político e indicó que de conformidad con la Constitución Política, específicamente con las reformas establecidas en los Actos legislativos 01 de 2003 y 2009, estas pueden darse antes o después de las elecciones<sup>7</sup>”.*

Así mismo ha dicho que *“(i) las coaliciones y alianzas se toman como equivalentes en el ordenamiento jurídico interno, (ii) las mismas se pueden realizar con fines pre- electorales y post-electorales, (iii) el requisito fundamental es el acuerdo de voluntades entre las organizaciones políticas, (iv) se requiere que la inscripción sea avalada si la coalición o alianza se surte únicamente entre partidos y movimientos políticos con personería jurídica, pero si de la misma participa un movimiento social o grupo significativo de ciudadanos es viable que la inscripción se haga por firmas con la garantía de seriedad, y (v) ninguno de los coaligados puede inscribir, por separado, otra lista o candidato para el mismo certamen electoral<sup>8</sup>”.*

Ahora bien, respecto del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, en sentencia del 25 de agosto de 2016, dentro del expediente 05001-23-33-000-2015-02579-01<sup>9</sup>, esta Sala explicó:

*“(…) De conformidad con el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, normativa que regula la inscripción de candidaturas en coalición, se tiene que los partidos y movimientos políticos con o sin personería jurídica, así como los grupos significativos de ciudadanos que pretendan inscribir candidatos en coalición deben tener en cuenta los siguientes requisitos:*

- 1. Que se trate de un cargo uninominal, esto es Presidente, Gobernador o Alcalde<sup>10</sup>.*
- 2. Como requisito previo a la inscripción la coalición debe haber determinado los siguientes aspectos; (i) mecanismo mediante el cual se efectúa la designación del candidato, (ii) el programa que va a presentar el candidato a gobernador o alcalde, (iii) el mecanismo mediante el cual se financiará la campaña y cómo se distribuirá entre los distintos partidos y movimientos que conforman la coalición la reposición estatal de los gastos, (iv) los sistemas de publicidad y auditoría interna, (v) deberán determinar el mecanismo mediante el cual formarán la terna en los casos en que hubiere lugar a reemplazar al elegido.*
- 3. Al momento de la inscripción, en el formulario de***

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 21 de julio de 2016. Expediente 05001-23-33-000-2015-02451-01. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez.

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. M.P. Alberto Yepes Barreiro. Rad. 250002331000201100775-02. Actor: Manuel Guillermo Suescún Basto. Sent. 12 de septiembre de 2013.

<sup>9</sup> M.P. Rocio Araujo Oñate

<sup>10</sup> En relación con este punto, como consecuencia de la modificación constitucional, esta Corporación cambió su posición y admitió que sea para cargos de corporaciones públicas.





**inscripción (E-6), se debe dejar claro las agrupaciones políticas que integran la coalición y la filiación política del candidato.**

4. La suscripción del acuerdo de coalición tiene carácter vinculante y por tanto, los partidos y movimientos políticos y sus directivos, y los promotores de los grupos significativos de ciudadanos no podrán inscribir, ni apoyar candidato distinto al que fue designado por la coalición. La inobservancia de este precepto, será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al designado en la coalición.” (Negritas fuera del texto original).

De acuerdo con lo expuesto, uno de los requisitos que se deben cumplir en la inscripción de candidatos por parte de coaliciones de partidos o movimientos políticos **es que en el formulario E-6 se deje claro** no solo las agrupaciones políticas que integran la coalición, sino **la filiación política del candidato**, para que, en palabras de la Corte Constitucional, se proteja la libertad del elector, puesto que de esa manera sabe con certeza a qué partido pertenece, ya que la coalición podría generar confusión al respecto. Así las cosas el formulario E-6 para coaliciones, sirve para demostrar el partido de origen del candidato.

Precisado en qué consisten las coaliciones y los efectos del E-6 para demostrar el partido de origen del candidato, se advierte que en este caso, en la audiencia inicial, el Tribunal fijó el litigio de la siguiente manera:

*“FIJACIÓN DEL LITIGIO: Se circunscribe a determinar si debe declararse la nulidad de la elección del señor CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA como Alcalde del Municipio de Girón, Santander, por una Coalición de Partidos, por haberse configurado la causal establecida en el numeral 8 del artículo 275 del CPACA, debido a la presunta doble militancia en que incurrió el demandado al haber apoyado candidatos a la Gobernación distintos a los del partido por el cual obtuvo su inscripción, y para ello se debe determinar i) **si el candidato reúne los requisitos para ser militante de algún partido o movimiento político.** ii) **Efectos legales de los datos sobre partidos incorporados en el formulario E-6AL.** iii) **Efectos jurídicos del acuerdo de coalición sobre partido que avala y partidos que se unen a la coalición y efecto de dichos acuerdos sobre la condición de militante del candidato de la coalición.** La fijación del litigio se puso a consideración de las partes quienes manifestaron estar de acuerdo.”* (Negritas fuera del texto original).

Así las cosas, el Tribunal propuso establecer, en aras de determinar la posible doble militancia del demandado, si este reúne los requisitos para ser militante de algún partido o movimiento político, los efectos legales de los datos sobre partidos incorporados en el formulario E-6AL y los efectos del







acuerdo de coalición.

Al revisar la sentencia de primera instancia, frente a estos puntos, el Tribunal de primera instancia, resolvió:

- Que el demandado se encontraba inscrito como candidato para la Alcaldía del municipio de Girón, periodo 2020- 2023, según formulario E-26 AL, por la coalición «Carlos Román Alcalde», conformada por el Partido Alianza Verde, Partido Social de Unidad Nacional Partido de la U, Movimiento Alternativo Indígena y Social MAIS, Partido Conservador Colombiano, Partido Alianza Social Independiente ASÍ, Partido Cambio Radical, Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia AICO y Partido Liberal Colombiano.
- Que el señor Carlos Alberto Román Ochoa, a partir del 20 de junio de 2018 se encuentra desafiliado del Partido Alianza Verde, de conformidad con la renuncia presentada a la colectividad y a su curul en el Concejo Municipal de Girón, para lo cual se aportó al expediente el certificado suscrito por el secretario general del partido Verde.
- Que el retiro del partido Alianza Verde por parte del demandado se consolidó con la radicación del oficio de su renuncia irrevocable, esto es, el 20 de junio de 2018, por lo que resulta claro que la renuncia como militante al partido opera de manera inmediata, siendo esta anterior a la fecha de la inscripción de su candidatura como alcalde municipal de Girón, acontecida el 24 de julio de 2019.

Sin embargo, no hizo ningún estudio relacionado con establecer si el candidato reúne los requisitos para ser militante de algún partido o movimiento político, y tampoco determinó los efectos legales de los datos sobre partidos incorporados en el formulario E-6AL ni del acuerdo de coalición.

Precisado lo anterior, esta Sala con miras a establecer la pertenencia del demandado a algún partido político, procede a revisar las pruebas que obran en el expediente.

- A folios 56 y 57 del expediente obra copia del formulario E-6AL para coaliciones del 24 de julio de 2019, por medio del cual se inscribió la candidatura del demandado, en el que aparecen los siguientes datos:

Departamento: Santander  
Municipio: Girón





Nombre de la coalición: Coalición Carlos Román Alcalde

Información del candidato:

Nombres y Apellidos: Carlos Alberto Román Ochoa

**Organización Política a la que pertenece el candidato: Partido Alianza Verde**

Nombre del suscriptor: José Ángel Amador Sierra

Correo: pqr@partidoverde.org.co

Organizaciones políticas que conforman la coalición:

Partido Alianza Verde

Partido Social de Unidad Nacional Partido de la U

Movimiento Alternativo Indígena y Social MAIS

Partido Conservador Colombiano

Partido Alianza Social Independiente ASI

Partido Cambio Radical

Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia AICO

Partido Liberal Colombiano

Como se dijo con antelación, el formulario E-6AL para la inscripción de coaliciones tiene dos casillas diferentes: una que indica el partido de origen del candidato y otra en la que se debe señalar cuáles organizaciones políticas conforman la coalición.

En este caso puede verse que se indicó, claramente, que la organización política de origen a la que pertenecía el demandado, en el momento de la inscripción, era el partido Alianza Verde.

Además de este formulario, dentro del expediente obran las siguientes pruebas de las que se puede demostrar que el demandado se inscribió a la Alcaldía de Girón en una coalición de partidos, pero que su partido de origen es el partido Alianza Verde:

- A folio 38 obra copia de un documento denominado Anexos -Coaliciones – Alcaldía – Formato de Información de Candidatos, en donde consta:

Coalición Carlos Román Alcalde

**Partido o movimiento responsable de entregar información consolidada: 0004 PARTIDO ALIANZA VERDE.**

- A folios 39 a 45 obra copia de la Coalición Programática y Política entre el Partido Alianza Verde, Partido Social de Unidad Nacional – Partido de la U, Movimiento Alternativo Indígena y Social MAIS, Partido Conservador Colombiano, Partido Alianza Social Independiente ASI, Partido Cambio Radical, el Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia AICO, Partido Liberal Colombiano, para aspirar al cargo de alcalde municipal de Girón, departamento de Santander periodo 2020-2023, “Coalición Carlos Román Alcalde”, firmado el 24 de julio de 2019. En dicho documento, se acordó:





“(…) Entre los suscritos y arriba registrados Representantes Legales y/o Apoderados, hemos convenido de conformidad con el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, suscribir una COALICIÓN PROGRAMÁTICA Y POLÍTICA, con el propósito de apoyar la **candidatura avalada por el Partido Alianza Verde**, a las elecciones de Autoridades Locales que se llevarán a cabo el próximo 27 de octubre de 2019, de:

Nombres y apellidos	Documento de Identidad	Autoridad	Departamento	Municipio
CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA	CC 1.095.789.041	ALCALDÍA MUNICIPAL	SANTANDER	GIRÓN

(…) En igual sentido, hemos convenido que la COALICIÓN PROGRAMÁTICA Y POLÍTICA suscrita se regulará por las disposiciones legales y estatutarias aplicables a los Partidos Políticos, Movimientos Políticos y/o Grupos Significativos de Ciudadanos coaligados y en especial por las siguientes CLÁUSULAS: (…)

CLÁUSULA QUINTA: MECANISMO PARA LA DESIGNACIÓN DEL (DE LA) CANDIDATO (A). Los partidos Políticos, Movimientos Políticos y/o Grupos Significativos de Ciudadanos coaligados acordaron designar el candidato de coalición mediante consenso político.

CLÁUSULA SÉPTIMA: RENDICIÓN PÚBLICA DE CUENTAS. Con fundamento en la responsabilidad que atañe a cada Partido Político, Movimiento Político y/o Grupo Significativo de Ciudadanos integrante de la coalición, de acuerdo a las disposiciones que emita el Consejo Nacional Electoral, **las partes acuerdan que la rendición de cuentas estará a cargo del PARTIDO ALIANZA VERDE**, la designación del Gerente de Campaña, Contador de Campaña, Cuerpo Directivo y de Apoyo, estará a cargo del candidato de coalición, (…)

CLÁUSULA OCTAVA: DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DE GASTOS DE CAMPAÑA. La distribución de los recursos provenientes de la financiación estatal de las campañas electorales, mediante el sistema de reposición de gastos por votos válidos obtenidos por la coalición, **serán girados a la cuenta del PARTIDO ALIANZA VERDE, como partido político que consolidará la información**, quien a su vez, se encargará de realizar la distribución de conformidad con lo acordado.

La distribución de los recursos se ha acordado de común acuerdo por los partidos y movimientos políticos, una vez efectuados los descuentos legales aplicados por el Consejo Nacional Electoral y los gravámenes financieros, será de la siguiente forma:

#	Distribución	Porcentaje
1	Para el CANDIDATO CARLOS ALBERTO ROMÁN	55%





	OCHOA	
2	<b>Para el PARTIDO ALIANZA VERDE</b>	<b>10%</b>
3	Para el PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL – PARTIDO DE LA U	5%
4	Para el MOVIMIENTO ALTERNATIVO INDÍGENA Y SOCIAL MAIS	5%
5	Para el PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	5%
6	Para el PARTIDO ALIANZA SOCIAL INDEPENDIENTE ASI	5%
7	Para el PARTIDO CAMBIO RADICAL	5%
8	Para el MOVIMIENTO AUTORIDADES INDÍGENAS DE COLOMBIA AICO	5%
9	Para el PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	5%
	TOTAL	100%

**CLÁUSULA NOVENA: SISTEMA DE AUDITORÍA DE LA CAMPAÑA. La Auditoría Interna /Externa de las Cuentas de la Campaña de Coalición, estará a cargo del PARTIDO ALIANZA VERDE, acorde con las metodologías y procedimientos que dicha colectividad implemente para las campañas de sus candidatos, acorde con las prescripciones legales y reglamentarias que emita la Organización Electoral. (...)**

**CLÁUSULA DÉCIMA PRIMERA: MECANISMO PARA LA ELECCIÓN DE TERNA EN CASO DE REEMPLAZO DEL CANDIDATO ELECTO.** En caso de presentarse una falta temporal o absoluta del (de la) candidato (a) electo (a), las partes han determinado establecer el presente mecanismo:

**A. Un (1) nombre será postulado por el PARTIDO ALIANZA VERDE.**

B. Un (1) nombre será postulado por acuerdo entre los Partidos Políticos, (i) PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO, (ii) PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL – PARTIDO DE LA U, (iii) PARTIDO CAMBIO RADICAL y el, (iv) PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO.

C. Un (1) nombre será postulado por acuerdo entre los Partidos Políticos y Movimientos Políticos (i) MOVIMIENTO ALTERNATIVO INDÍGENA Y SOCIAL MAIS, (ii) PARTIDO ALIANZA SOCIAL INDEPENDIENTE ASI, (iii) EL MOVIMIENTO AUTORIDADES INDÍGENAS DE COLOMBIA AICO.

**PARÁGRAFO PRIMERO:** Cuando el PARTIDO ALIANZA VERDE, requiera a los demás Partidos Políticos, Movimientos políticos y/o Grupo Significativos de Ciudadanos el nombre del segundo y tercer integrante de la terna, estas colectividades gozarán de diez (10) días hábiles para suministrar el mencionado nombre. Una vez vencido el término indicado, el PARTIDO ALIANZA VERDE, gozará de pleno derecho para postular el nombre del segundo y tercer integrante de la terna siempre y cuando ninguno de los partidos coaligados haya postulado en el término previsto anteriormente.” (Negritas fuera del texto original).





De este acuerdo se observa que los partidos políticos decidieron apoyar al candidato Carlos Alberto Román Ochoa, avalado por el partido Alianza Verde y, además, que estará a cargo de esta colectividad política la rendición de cuentas, el manejo de los recursos, la auditoría interna y externa, entre otras funciones.

- A folio 46 obra copia del **aval** dado por el Partido Alianza Verde al señor Carlos Alberto Román Ochoa el 17 de julio de 2019, como candidato a la Alcaldía del municipio de Girón con el fin de que, en nombre de esa colectividad, participara en las elecciones que se llevarían a cabo el 27 de octubre de 2019 para el periodo constitucional 2020 a 2023.

En ese aval se indicó expresamente: *“El presente AVAL otorga al candidato el derecho de inscribirse por el PARTIDO ALIANZA VERDE ante la delegada de la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL. (...) El presente documento compromete irrestrictamente al candidato avalado a respaldar las candidaturas inscritas y avaladas o coavaladas por el PARTIDO ALIANZA VERDE a las corporaciones públicas”.*

- A folio 47 obra copia de la **autorización** dada por el Partido Cambio Radical al señor Carlos Alberto Román Ochoa, el 22 de julio de 2019, de la coalición como candidato a la alcaldía de Girón, para el periodo constitucional 2020-2023.

- A folio 48 obra copia del **coaval** dado por el Movimiento Alternativo Indígena y Social MAIS el 17 de julio de 2019, al señor Carlos Alberto Román Ochoa para ser inscrito como candidato a la alcaldía de Girón, en coalición con otros partidos y movimientos políticos, para el periodo constitucional 2020-2023.

- A folio 49 obra copia del **coaval** otorgado por el Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia AICO, el 16 de julio de 2019, al señor Carlos Alberto Román Ochoa para ser inscrito como candidato a la alcaldía de Girón, para el periodo constitucional 2020-2023.

- A folio 50 obra copia del **aval en coalición con el Partido Alianza Verde**, dado el 28 de junio de 2019, por el Partido Cambio Radical al señor Carlos Alberto Román Ochoa como candidato a la alcaldía de Girón.

- A folio 51 del expediente obra copia del **coaval** dado por el Partido Alianza Social Independiente ASI, el 5 de julio de 2019, al señor Carlos Alberto Román Ochoa **como candidato del Partido Alianza Verde** al cargo de





alcalde de Girón.

- A folio 52 del expediente obra copia del **aval en coalición** dado por el Partido Social de Unidad Nacional – Partido de la U, el 24 de julio de 2019, al señor Carlos Alberto Román Ochoa como candidato a la alcaldía de Girón para el periodo constitucional 2020-2023.

- A folios 143 y 144 obra una respuesta a una petición presentada por el demandado, del 19 de diciembre de 2019, por el secretario general del Partido Alianza Verde, en el que se indicó:

*“Que el Partido Alianza Verde no otorgó aval para la Gobernación del departamento de Santander, y suscribió un acuerdo de coalición para respaldar la candidatura del señor Pedro Leonidas Gómez Gómez, candidato a la Gobernación de Santander con aval principal del partido Polo Democrático Alternativo.*

***Que el señor Carlos Alberto Román Ochoa recibió aval principal del partido Alianza Verde y suscribió coalición con otros 7 partidos.”** (Se resalta).*

De estos documentos se tiene que el partido que dio el **aval principal** fue el partido Alianza Verde y los demás partidos coaligados dieron su **autorización, coaval o aval en coalición** al candidato, y en dos de esos coavales se indicó con detalle que se coavalaba al candidato Carlos Alberto Román Ochoa como candidato del Partido Alianza Verde.

Así las cosas, para esta Sala es claro que en el momento de la inscripción, el partido de origen del demandado era el partido Alianza Verde, tal como se indicó en el formulario E-6AL, así como en los coavales dados por los partidos coaligados y del acuerdo mismo de coalición.

Ahora, si bien es cierto que (i) a folio 131 obra un certificación proferida por el secretario general del Partido Alianza Verde, del 20 de junio de 2018, en la que consta que el señor Carlos Albero Román Ochoa presentó renuncia a esa colectividad, la cual fue aceptada y a partir de esa fecha se encuentra desafiliado a esa colectividad, y (ii) a folio 132 obra renuncia presentada el 20 de junio de 2018 por el señor Carlos Alberto Román Ochoa a su curul como concejal del municipio de Girón, aceptada ese mismo día por el Concejo Municipal, lo cual consta en el Acta 494, lo cierto es que esa certificación demuestra que el 20 de junio de 2018 el demandado renunció al partido Alianza Verde, pero esa situación no impedía que con posterioridad a esa fecha se hubiera vuelto a afiliarse.

En este punto se precisa que la certificación dada por el secretario general





del Partido Alianza Verde está calendada 20 de junio de 2018, por lo que en dicho documento constan los hechos acaecidos hasta ese momento y no los posteriores, de manera que de ese documento solo se puede establecer que el 20 de junio de 2018 el demandado presentó renuncia a esa colectividad y que fue aceptada.

De acuerdo con todo lo anterior, para esta Sala de decisión está suficientemente probado dentro del expediente que el demandado para la fecha de la inscripción de su candidatura a la alcaldía de Girón pertenecía al partido Alianza Verde.

#### **4.2 Análisis de la configuración de doble militancia**

Acreditada como se encuentra la pertenencia del demandado al Partido Alianza Verde, corresponde a la Sala establecer si el señor Carlos Alberto Román Ochoa incurrió en la causal de doble militancia en la modalidad de apoyo y, por ende, si desconoció las prohibiciones consagradas en los artículos 107 de la Constitución Política y 2 de la Ley 1475 de 2011.

La prohibición de doble militancia fue introducida en el ordenamiento jurídico colombiano con el fin de imprimir seriedad y fortalecer las instituciones de las agrupaciones políticas para evitar que sus militantes desplegaran conductas contrarias a los principios y lineamientos propios de cada uno de ellos.

Respecto de la doble militancia el artículo 107 de la Constitución Política 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...”*

Al respecto, el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011 dispone:

*“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:<sup>11</sup>

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).

<sup>11</sup> Ver entre otras, sentencia del 29 de septiembre del 2016, expediente 730001-23-33-000-2015-00806-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro.





De igual forma, resulta del caso reiterar 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.”<sup>12</sup>*

En cuanto a las coaliciones y la doble militancia, esta Corporación explicó<sup>13</sup>:

*“(…) En tales condiciones, si bien es cierto, el candidato a un cargo de elección popular está sujeto a apoyar a los demás aspirantes que inscriba la agrupación política a la cual pertenece, en el evento de las coaliciones, cuando el partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos al cual pertenece una persona no inscriba candidatos para un cargo específico, éste podría apoyar entonces, a los candidatos de los demás integrantes de la coalición o de los partidos y movimientos políticos que aunque no hagan parte de la coalición, se adhieran o apoyen a su candidato.*

*Es decir, conforme el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011 **el candidato inscrito por una coalición, lo es, en primer lugar, de la agrupación política en la que milita, pero también de los demás miembros de la coalición e incluso de los partidos y movimientos políticos que se adhieran o apoyen su candidatura.*** (Negritas fuera del texto original)

Así las cosas, cuando un candidato se inscriba por una coalición, si su intención se manifiesta en brindar apoyo, debe hacerlo: (i) en primer lugar a los candidatos de su partido de origen, y en caso de que no haya candidato para un cargo específico, (ii) puede apoyar a los candidatos de los demás integrantes de la coalición o de los partidos o movimientos políticos que se hayan adherido, siempre y cuando haya sido dejado libre para dar ese apoyo

<sup>12</sup> Al momento de su inscripción, según lo establecido por la Corte Constitucional en sentencia C-334 de 2014.

<sup>13</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 24 de septiembre de 2020. Expediente 11001-03-28-000-2019-00074-00. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio





por parte del partido.

Precisado lo anterior, con base en los argumentos esgrimidos por las partes y del material probatorio obrante en el expediente, se debe establecer si el señor Carlos Alberto Román Ochoa incurrió en la causal de doble militancia por apoyo y, por ende, si se desconoció lo establecido en los artículos 107 de la Constitución Política y 2 de la Ley 1475 de 2011.

La parte actora aseveró que si bien el demandado fue inscrito como candidato a la Alcaldía de Girón por la coalición denominada “Carlos Román Alcalde”, lo cierto es que en razón de su militancia en el partido Alianza Verde y del aval principal otorgado por esta colectividad para inscribirse como candidato a la alcaldía, el señor Román Ochoa adquirió el compromiso de apoyar al candidato a la Gobernación de Santander por ese partido.

En primer lugar debe establecerse si el partido Alianza Verde tenía o no candidato a la Gobernación de Santander. Sobre el particular, se tiene que el señor Pedro Leonidas Gómez Gómez se inscribió como candidato a la gobernación, tal como lo acredita el formulario E-6 GO para coaliciones del 27 de julio de 2019, que obra a folios 152 y 153 del expediente, en el que aparece la siguiente información:

Departamento: Santander

Nombre de la coalición: Dignidad Santandereana

Información del candidato:

Nombres y Apellidos: **Pedro Leonidas Gómez Gómez**

Organización Política a la que pertenece el candidato: Polo Democrático Alternativo

Nombre del suscriptor: José Ángel Amador Sierra

Correo: recomendacionavalessantander@gmail.com

**Organizaciones políticas que conforman la coalición:**

Partido Polo Democrático Alternativo

**Partido Alianza Verde**

Colombia Humana – Unión Patriótica

Así pues, de los datos consignados en el formulario E-6 GO se evidencia que el señor Pedro Leonidas Gómez Gómez se inscribió como candidato a la Gobernación de Santander por la coalición “Dignidad Santandereana”, conformada por el Partido Polo Democrático Alternativo, Partido Colombia Humana – Unión Patriótica y por el Partido Alianza Verde.

Se reitera en este punto, que en el aval dado por el Partido Alianza Verde al señor Carlos Alberto Román Ochoa el 17 de julio de 2019, se indicó en forma expresa que: *“El presente documento compromete irrestrictamente al candidato avalado a respaldar las candidaturas inscritas y avaladas o*





**coavaladas** por el PARTIDO ALIANZA VERDE a las corporaciones públicas”.

El documento es claro en el sentido de señalar que el otorgamiento del aval implicó no solo la autorización para que el señor Román Ochoa se inscribiera a la alcaldía de Girón en nombre de esa agrupación política sino, además, la adquisición del compromiso de apoyar de manera exclusiva a los candidatos inscritos y avalados o **coavalados** por el Partido Alianza Verde, exigencia que, como ya se dijo, está consagrada en el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011.

Ahora bien, frente a este aval, el apoderado del demandado alega que dicho documento únicamente exigió el apoyo de manera exclusiva a los candidatos inscritos y avalados o coavalados a las corporaciones públicas, sin embargo en este punto debe tenerse en cuenta que la norma que prohíbe la doble militancia, claramente indica: quienes “*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*”, por lo que es claro que la prohibición no está limitada al apoyo a los candidatos a corporaciones públicas, sino que de manera general establece la prohibición de apoyo a candidatos distintos a los inscritos por el partido al cual se encuentra afiliado, bien para cargos o corporaciones de elección popular.

Así las cosas, en este caso, las manifestaciones públicas de apoyo del señor Román Ochoa debían estar dirigidas a respaldar la campaña que promovía la candidatura del señor Pedro Leonidas Gómez Gómez a la Gobernación de Santander para el periodo 2020-2023, por el hecho de haber sido inscrito con el coaval otorgado por el Partido Alianza Verde al referido candidato.

De otra parte, se observa que a folios 213 a 215 del expediente obra copia del formulario E-6 GO para coaliciones del 26 de julio de 2019, de la inscripción de Ángela Patricia Hernández Álvarez como candidata a la Gobernación de Santander, en el que aparecen los siguientes datos:

Departamento: Santander

Nombre de la coalición: Coalición Programática y Política Entre

Información del candidato:

**Nombres y Apellidos: Ángela Patricia Hernández Álvarez**

Organización Política a la que pertenece el candidato: Partido Social de Unidad Nacional – Partido de la U

Nombre del suscriptor: Álvaro Echeverry Londoño

Correo: frodriguez@partidodelau.com

Organizaciones políticas que conforman la coalición:





Partido Social de Unidad Nacional – Partido de la U  
Partido Liberal Colombiano  
Partido Colombia Justa Libres  
Partido Centro Democrático  
Partido Político MIRA

Este formulario da cuenta de la inscripción de la señora Ángela Patricia Hernández Álvarez como candidata a la Gobernación de Santander con el aval principal conferido por el Partido de la U y coavalada por el Partido Liberal Colombiano, el Partido Colombia Justa Libres, el Partido Centro Democrático y el Partido Político MIRA, es decir que de esa coalición no formó, ni podía ser parte el partido Alianza Verde.

Precisado lo anterior, se procederá a establecer si de las pruebas que obran en el expediente se puede predicar doble militancia por parte del demandado.

Dentro del expediente obra un video sin fecha, en el que se observa que hay una reunión de contenido evidentemente político, en donde participan simpatizantes del señor Carlos Alberto Román Ochoa, quien aparece vistiendo un chaleco azul con el logo del partido MIRA, y manifestó:

*“Invitamos a todos a votar por la juventud, por propuestas nuevas, por gente nueva. Hoy invitamos a votar por la doctora Ángela, con el apoyo del partido MIRA y con el apoyo de todo el pueblo y votar por Carlos Román”.*

Al final del video aparece un lema que dice: *“Ángela Hernández Gobernadora. Para volver a creer”* y se ven varias personas alrededor de Carlos Román, entre ellas, la candidata Ángela Patricia Hernández Álvarez.

La parte demandante, de manera extemporánea, aportó unas pruebas que obran a folio 154, en donde suministró información relacionada con el video, sin embargo estos documentos no pueden ser valorados como pruebas, ya que en la audiencia inicial llevada a cabo el 2 de marzo de 2020 solo se tuvieron como tales los documentos que fueron allegados con la demanda y su contestación, decisión que no fue recurrida por las partes y, en consecuencia, quedó en firme.

Ahora bien, en cuanto a la autenticidad del video, el Código General del Proceso establece en el artículo 244 que *“Los documentos públicos y los privados emanados de las partes o de terceros, en original o en copia, elaborados, firmados o manuscritos, y los que contengan la reproducción de*





**la voz o de la imagen, se presumen auténticos, mientras no hayan sido tachados de falso o desconocidos, según el caso.”**

En este caso, el video aportado con la demanda se presume auténtico, en razón a que **no fue tachado de falso o desconocido** por el señor Carlos Alberto Román Ochoa, dentro de la oportunidad legal para ello<sup>14</sup>, por lo tanto, no se le resta valor probatorio a su contenido.

Al respecto, es importante poner de presente que si bien la grabación no tiene la fecha del momento en que fue realizada, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 253 del Código General del Proceso, la fecha cierta de un documento privado se cuenta desde la ocurrencia de un hecho que le otorgue al juez la certeza de su existencia.

El artículo 253 del Código General del Proceso prevé:

*“FECHA CIERTA. La fecha cierta del documento público es la que aparece en su texto. **La del documento privado se cuenta respecto de terceros desde que haya ocurrido un hecho que le permita al juez tener certeza de su existencia, como su inscripción en un registro público, su aportación a un proceso o el fallecimiento de alguno de los que lo han firmado.**”* (Negrillas fuera del texto original)

Al analizar el video, en las paredes del recinto en donde se lleva a cabo la reunión, se ve con claridad que hay pegados unos afiches de la campaña publicitaria de Carlos Alberto Román Ochoa como candidato a la alcaldía de Girón, quien aparece portando un chaleco con el logo del Partido MIRA, al igual que unos simpatizantes de la campaña de la candidata a la gobernación Ángela Hernández con unas banderas de esa colectividad y, al final, aparece el mensaje *“Ángela Hernández Gobernadora. Para volver a creer”*.

Así las cosas, se tiene que para el momento en el que fue grabado el video, ya se podía realizar propaganda electoral, en los términos de los artículos 34 y 35 de la Ley 1475 de 2011, según los cuales:

**“ARTÍCULO 34. DEFINICIÓN DE CAMPAÑA ELECTORAL.** Para efectos de la financiación y de la rendición pública de cuentas, entienda por campaña electoral el conjunto de actividades realizadas con el propósito de convocar a los ciudadanos a votar en un determinado sentido o a abstenerse de hacerlo.

<sup>14</sup> El artículo 269 del CGP establece que la oportunidad para tachar de falso un documento es la constatación de la demanda o en el curso de la audiencia que se ordene tenerlo como prueba.





*La propaganda electoral constituye una de las actividades principales de la campaña y cumple la función de promover masivamente los proyectos electorales sometidos a consideración de los ciudadanos o una determinada forma de participación en la votación de que se trate.*

*La recaudación de contribuciones y la realización de gastos de campaña podrá ser adelantada por los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, durante los seis (6) meses anteriores a la fecha de la votación. **Los candidatos, por su parte, solo podrán hacerlo a partir de su inscripción.*** (Negrillas fuera del texto original)

**“ARTÍCULO 35. PROPAGANDA ELECTORAL.** Entiéndase por propaganda electoral toda forma de publicidad realizada con el fin de obtener el voto de los ciudadanos a favor de partidos o movimientos políticos, listas o candidatos a cargos o corporaciones públicas de elección popular, del voto en blanco, o de una opción en los mecanismos de participación ciudadana.

**La propaganda a través de los medios de comunicación social y del espacio público, únicamente podrá realizarse dentro de los sesenta (60) días anteriores a la fecha de la respectiva votación, y la que se realice empleando el espacio público podrá realizarse dentro de los tres (3) meses anteriores a la fecha de la respectiva votación.**

*En la propaganda electoral sólo podrán utilizarse los símbolos, emblemas o logotipos previamente registrados ante el Consejo Nacional Electoral por los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, coaliciones o comités de promotores, los cuales no podrán incluir o reproducir los símbolos patrios, los de otros partidos o movimientos políticos, ni ser iguales o generar confusión con otros previamente registrados.”*

De acuerdo con las normas transcritas, los gastos de la campaña solo se pueden hacer por los candidatos a partir de su inscripción y la propaganda electoral que se realice empleando el espacio público podrá realizarse dentro de los tres meses anteriores a la fecha de la votación.

Mediante la Resolución 14778 del 11 de octubre de 2018<sup>15</sup> del Consejo Nacional Electoral, se estableció el calendario electoral para las elecciones de autoridades locales (gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles o miembros de las juntas administradoras locales) que se realizarían el 27 de octubre de 2019.

<sup>15</sup><https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/RES-14778-11-OCT-2018-CALENDARIO-ELECTORAL-AUTORIDADES-LOCALES.pdf>





En esta resolución se señaló que el 27 de julio de 2019 se iniciaría la propaganda electoral empleando el espacio público y el 31 de julio de 2019 iniciaría en los medios de comunicación social.

Con fundamento en la norma transcrita y del contenido del video, se concluye que hay un lapso cierto en el que se realizó, esto es, entre el 27 de julio de 2019 y el día antes de la fecha de las elecciones de autoridades locales, es decir, el 27 de octubre de 2019.

Como se anotó en párrafos anteriores, en la grabación es evidente que se llevó a cabo una reunión en la que se usó propaganda de contenido político para impulsar las campañas del señor Carlos Alberto Román Ochoa a la Alcaldía de Girón y de la señora Ángela Hernández Álvarez a la Gobernación de Santander.

Sobre este punto se debe anotar que la propaganda que se desplegó en la reunión política y que quedó registrada en video, estaba dirigida a promover a los candidatos a la alcaldía y a la gobernación para las elecciones que se realizaron el 27 de octubre de 2019, es decir que esa publicidad no corresponde a una campaña electoral anterior, si se tiene en cuenta que tanto el señor Carlos Alberto Román Ochoa como la señora Ángela Hernández se inscribieron por primera vez como candidatos a la alcaldía y a la gobernación para el periodo 2020-2023.

De otra parte, se precisa que para que se configure la doble militancia por apoyo se requiere que la persona a la que se dirige la prohibición realice **un solo acto contrario a la misma**, es decir no se requiere que sea un acto repetitivo. Al respecto, esta Sala de Decisión ha manifestado:

*“[...] no cabe duda que lo que esta modalidad de doble militancia proscribire es la ayuda, asistencia, respaldo o acompañamiento de cualquier forma o en cualquier medida a un candidato distinto al avalado o apoyado por la respectiva organización política”<sup>16</sup>.*

*En lo que corresponde a la reiteración de los actos, la Sala no comparte la postura expuesta por la parte demandada, ya que la estructuración de la doble militancia **no requiere que el apoyo al candidato de otro partido tenga que brindarse mediante actos repetitivos.***

*Según los términos de la Ley 1475 de 2011, la doble militancia tiene lugar por el respaldo que el candidato haya dado al otro aspirante del partido*

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de noviembre veinticuatro (24) de 2016, expediente 52001-23-33-000-2015-00481, M.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro.







*político distinto de aquel al cual pertenece, **sin que exija como requisito la existencia de actos sucesivos en desarrollo de la campaña.***

*Esto implica que la conducta prohibida por la legislación electoral puede configurarse incluso con la ocurrencia de un solo acto de apoyo, que permita establecer que en alguna medida respalda al candidato de la organización política diferente al que se encuentra afiliado.”<sup>17</sup>(Negritas fuera del texto original)*

En este caso, según se acreditó en el expediente, el señor Carlos Alberto Román Ochoa una vez inscrito como candidato a la alcaldía de Girón con el aval del partido Alianza Verde y con el coaval de los partidos políticos que conformaron la coalición «Carlos Román Alcalde», realizó una manifestación pública de apoyo a la candidata a la Gobernación de Santander Ángela Patricia Hernández Ochoa, quien no pertenece al Partido Alianza Verde, situación constitutiva de doble militancia, en los términos previstos en el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011.

En este punto se reitera, que tratándose de coaliciones, según lo preceptuado en el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, el candidato a un cargo de elección popular que decide brindar apoyo, está obligado a hacerlo en primer lugar a los candidatos del partido de origen, y, como en este caso, el Partido Alianza Verde formó parte de la coalición «Dignidad Santandereana» que otorgó coaval al señor Pedro Leonidas Gómez Gómez como candidato a la Gobernación de Santander, el apoyo electoral por parte del señor Román Ochoa debía estar encaminado a impulsar la campaña del candidato de la coalición de la que formó parte el Partido Alianza Verde.

De otra parte y en relación con las demás pruebas allegadas con la demanda, se tiene que si bien se aportaron nueve (9) fotografías<sup>18</sup> que contienen el registro de varios actos de campaña política del señor Mauricio Aguilar, en las que aparece junto con el señor Carlos Alberto Román Ochoa, lo cierto es que de tales fotografías no se puede predicar el apoyo o respaldo que, según el actor, pudo haber brindado el demandado al entonces candidato a la Gobernación de Santander Mauricio Aguilar.

De todo el estudio hecho con antelación, encuentra la Sala que el demandado incurrió en doble militancia, y en consecuencia hay lugar a revocar la sentencia de primera instancia y en su lugar se declarará, con efectos *ex nunc*, la nulidad del acto acusado que contiene la elección del señor Carlos Alberto Román Ochoa como alcalde del municipio de Girón -

<sup>17</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Expediente 11001-03-28-000-2018-00032-00. Providencia del 31 de octubre de 2018. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

<sup>18</sup> Pruebas 7 a 12 del medio magnético que obra en el folio 77 del expediente.





Santander para el periodo constitucional 2020-2023.

Tal como lo establece el numeral 3º del artículo 288 del CPACA, se cancelará la credencial correspondiente.

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

### FALLA

**PRIMERO:** Revócase la sentencia del veintiocho (28) de agosto de dos mil veinte (2020), proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, y en su lugar declárase, con efectos *ex nunc*, la nulidad del acto acusado que contiene la elección del señor Carlos Alberto Román Ochoa como alcalde del municipio de Girón – Santander para el periodo constitucional 2020-2023.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior, cancélase la credencial del alcalde, la cual se hará efectiva a la ejecutoria de la sentencia.

**TERCERO:** En firme esta sentencia y previas las comunicaciones del caso, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**

Presidente

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

Magistrada

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**

Magistrada

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**





---

Radicado: 68001-23-33-000-2019-00867-02  
Demandante: Carlos Leonardo Hernández

### Magistrado

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



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