



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
Mag. Ponente: CLAUDIA XIMENA ARDILA PÉREZ

AUTO QUE NIEGA EL RETIRO DE LA DEMANDA, LA ADMITE Y DECIDE
MEDIDA CAUTELAR

Bucaramanga, dieciocho (18) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD ELECTORAL
DEMANDANTE	SABEX MANCERA RODRÍGUEZ, identificado con C.C. 73.570.945 Sabex22@gmail.com ;
DEMANDADO	NÉSTOR ROBERT ÁLVAREZ MORENO, identificado con C.C. 91.430.942, en calidad de concejal electo del Distrito de Barrancabermeja Robervalvarez1968@hotmail.com ;
VINCULADOS	-REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL notificacionjudicial@registraduria.gov.co ; -CONSEJO NACIONAL ELECTORAL cnenotificaciones@cne.gov.co ;
MINISTERIO PÚBLICO	XIRIS MARÍA MORA ALVARADO Procuradora 160 Judicial II Para Asuntos Administrativos xmora@procuraduria.gov.co ;
RADICADO Y ENLACE DEL EXPEDIENTE ELECTRÓNICO	68001233300020240005500
TEMA	Auto que (i) niega retiro de la demanda por haberse trabado la litis, (ii) admite la demanda electoral contra concejal del Distrito de Barrancabermeja (S), y (iii) niega la medida de suspensión provisional, toda vez que no se cumple el factor temporal de las modalidades de doble militancia alegadas, por corresponder a un grupo significativo de ciudadanos.

Según los artículos 233 y 277 de la Ley 1437 de 2011 (en adelante CPACA), la Sala decide la solicitud de medida cautelar formulada por el demandante.

I. ANTECEDENTES

A. La demanda¹

El demandante pretende que se declare la nulidad parcial del Acta de Escrutinio E-26 CON del distrito de Barrancabermeja del 8 de noviembre de 2023² por la cual se declaró la elección del señor NÉSTOR ROBERT ÁLVAREZ MORENO como concejal para el periodo 2024-2027.

Argumenta que el demandado fue elegido concejal de Barrancabermeja para el periodo 2020-2023 con el aval del grupo significativo de ciudadanos (en adelante GSC) CÍVICOS AL 100%.

Relata que el accionado lanzó su candidatura al concejo de Barrancabermeja en las pasadas elecciones, para el periodo constitucional 2024-2027, con el aval, esta vez, del GSC «CÍVICOS». Por tanto, a consideración del accionante, ejerció simultáneamente como concejal por un GSC mientras era candidato al concejo en representación de otro.

Lo anterior, según el demandante, vicia de nulidad la elección, porque se viola el inciso 12 del artículo 107 de la Constitución Política³ y el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011. Considera que los hechos se subsumen en la figura de doble militancia

¹ Ver Demanda incorporada al Expediente Digital cargado a SAMAI, consecutivo de la actuación [Documento 3](#)

² Ver Demanda incorporada al Expediente Digital cargado a SAMAI, consecutivo de la actuación No. [Documento 3](#). Folio 40-64

³ «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»

Radicado: 68001-23-33-000-2024-00055-00
Medio de control: NULIDAD ELECTORAL
Demandante: SABEX MANCERA RODRIGUEZ
Demandado: NÉSTOR ROBERT ÁLVAREZ MORENO

política en la modalidad de pertenencia simultánea a más de un partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos e inscripción como candidato para la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto de aquel que lo avaló.

B. La solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto acusado

El demandante solicita la suspensión provisional de los efectos del acto de elección de NÉSTOR ROBERT ÁLVAREZ MORENO como concejal de Barrancabermeja, por haber incurrido en doble militancia, porque fue elegido concejal para el periodo constitucional 2020-2023 con el aval del GSC Cívicos al 100% mientras que para el periodo 2024–2027 fue elegido concejal con el aval del GSC Cívicos.

C. Traslado de la medida

Mediante auto del 22 de enero de 2024 se corrió traslado de la medida cautelar⁴, el cual fue notificado a las partes el 24 de enero de 2024.

El accionante solicitó el retiro de la demanda con memorial allegado el 2 de febrero de 2024⁵, de conformidad con el artículo 92 del CGP.

Durante el término de traslado, las partes se pronunciaron así:

1. La **NACIÓN – REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**⁶ indica que su actuación dentro de los comicios se limita a aspectos técnicos y organizativos. Asimismo, resalta que la oficialización de los resultados electorales y la declaración de elección corresponde a las comisiones escrutadoras como entes independientes y autónomos.

2. La **NACIÓN – CONSEJO NACIONAL ELECTORAL**⁷ solicita que se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva, porque en su momento el asunto no fue puesto en su conocimiento. Considera que ha perdido toda facultad para pronunciarse sobre el mismo; lo que le corresponde ahora al juez administrativo.

3. El demandado **NÉSTOR ROBERT ÁLVAREZ MORENO**⁸ pide que no se decrete la medida de suspensión provisional de los efectos del acto por medio del cual se declaró su elección. Argumenta que el acervo probatorio no acredita las presuntas inconsistencias que vician el acto, toda vez que no se prueba si efectivamente fue electo concejal para el periodo 2020-2023, mientras que, por el contrario, sí se evidenció que el GSC Cívicos al 100% no lanzó candidaturas para las elecciones territoriales de 2023.

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

La competencia funcional⁹ y territorial para conocer del presente asunto recae en el Tribunal, en primera instancia, toda vez que se ejerce el medio de control de nulidad electoral contra la elección de un concejal del Distrito de Barrancabermeja. Esta Sala es competente para decidir la medida cautelar solicitada, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 277 inciso final del CPACA¹⁰.

⁴ Ver Expediente Digital cargado a SAMAI. [Documento 7](#).

⁵ Ver Expediente Digital cargado a SAMAI. [Documento 20](#).

⁶ Ver Expediente Digital cargado a SAMAI, consecutivo de la actuación. [Documento 16](#) Descorre Medida Cautelar de SAMAI.

⁷ Ver Expediente Digital cargado a SAMAI, consecutivo de la actuación. [Documento 11](#) Descorre Medida Cautelar SAMAI

⁸ Ver Expediente Digital cargado a SAMAI, consecutivo de la actuación. [Documento 17](#) Descorre Medida Cautelar SAMAI

⁹ Ley 1437 de 2011. Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

23. Sin atención a la cuantía, de los de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos de carácter disciplinario que impongan sanciones de destitución e inhabilidad general, separación absoluta del cargo, o suspensión con inhabilidad especial, expedidos contra servidores públicos o particulares que cumplan funciones públicas en cualquier orden, incluso los de elección popular, cuya competencia no esté asignada al Consejo de Estado, de acuerdo con el artículo 149A.

¹⁰ ARTÍCULO 277. CONTENIDO DEL AUTO ADMISORIO DE LA DEMANDA Y FORMAS DE PRACTICAR SU NOTIFICACIÓN. Si la demanda reúne los requisitos legales se admitirá mediante auto, en el que se dispondrá:

(...)

Radicado: 68001-23-33-000-2024-00055-00
Medio de control: NULIDAD ELECTORAL
Demandante: SABEX MANCERA RODRIGUEZ
Demandado: NÉSTOR ROBERT ÁLVAREZ MORENO

B. Sobre el retiro de la demanda dentro del proceso de nulidad electoral

El artículo 280 del CPACA¹¹ refiere que en los procesos electorales no hay lugar al desistimiento de la demanda. Esa figura es distinta del retiro de la misma. En el artículo 174 del CPACA¹² se prescribe que se podrá retirar la demanda siempre «que no se hubiere notificado a ninguno de los demandados ni al ministerio público y no se hubieren practicado las medidas cautelares».

El H. Consejo de Estado señala que la mencionada figura es aplicable a los procesos de nulidad electoral,¹³ empero, una vez trabada la litis, es decir, conocido el proceso por las partes, existe proceso electoral, por lo que, entonces, no podrá aceptarse el retiro de la demanda ni se le dará trámite de desistimiento, porque el carácter público del medio de control no lo permite.

En este caso, para el momento en que se solicitó el retiro de la demanda, se evidencia que el traslado de la medida cautelar fue notificado al demandado y a los demás vinculados, por lo que conocen el proceso y se ha trabado la litis, lo que fuerza su negación.

C. Estudio de requisitos para la admisión

La demanda contiene los hechos¹⁴, las normas violadas¹⁵ y el concepto de violación; no plantea una acumulación de causales objetivas y subjetivas; y fue presentada oportunamente¹⁶.

En consecuencia, por reunir los requisitos de ley, con fundamento en el artículo 277 del CPACA, se admitirá la demanda.

Teniendo en cuenta que el acto acusado fue proferido por la Organización Electoral, conformada por el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, se vincularán formalmente, conforme a lo previsto en el artículo 277.2 del CPACA.

D. Problema jurídico para la solución de la medida cautelar solicitada

De acuerdo con la reseña que antecede, la Sala plantea y resuelve el siguiente problema jurídico:

¿Se cumplen los requisitos legales para decretar la suspensión provisional de los efectos del acto de elección del señor NÉSTOR ROBERT ÁLVAREZ MORENO, como concejal del Distrito de Barrancabermeja para el periodo 2024-2027 por un Grupo Significativo de Ciudadanos, pese a pertenecer y

6. Que, en tratándose de elección por voto popular, se informe al presidente de la respectiva corporación pública, para que por su conducto se entere a los miembros de la corporación que han sido demandados.

En el caso de que se haya pedido la suspensión provisional del acto acusado, la que debe solicitarse en la demanda, se resolverá en el mismo auto admisorio, el cual debe ser proferido por el juez, la sala o sección. Contra este auto solo procede en los procesos de única instancia el recurso de reposición y, en los de primera, el de apelación.

¹¹ Ley 1437 de 2011. ARTÍCULO 280. PROHIBICIÓN DEL DESISTIMIENTO. En los procesos electorales no habrá lugar al desistimiento de la demanda.

¹² Ley 1437 de 2011. ARTÍCULO 296. ASPECTOS NO REGULADOS. En lo no regulado en este título se aplicarán las disposiciones del proceso ordinario en tanto sean compatibles con la naturaleza del proceso electoral.

¹³ Teniendo en cuenta el contenido normativo que rige la figura procesal del retiro de la demanda, la Sección Quinta determinó con claridad la procedencia de la misma, al considerar que difiere del desistimiento del medio de control de nulidad electoral. Al respecto señaló en reiterados pronunciamientos: «Mas no es que retiro y desistimiento sean lo mismo. Se recuerda que una y otra figura se diferencian, por ejemplo, en que lo primero puede ocurrir mientras no se haya trabado la litis, en tanto que lo segundo acontece en materias diferentes a la electoral «luego de instaurada la relación jurídico-procesal» y se mantiene posible hasta antes de que se dicte sentencia, además de que el desistimiento genera costas y el retiro no».

Consejo de Estado, Sección Quinta, Auto de 15 de julio de 2014. Expediente: 11001-03-28-000-2014-00074-00. C.P: Alberto Yepes Barreiro. Ver también: Consejo de Estado, Sección Quinta, Auto de 18 de abril de 2012. Expediente: 54001-23-31-000-2012-00001-01. C. P: Alberto Yepes Barreiro. Consejo de Estado, Sección Quinta, Auto de 15 de julio de 2014. Expediente: 11001-03-28-000-2014-00074-00. C.P: Alberto Yepes Barreiro. Ver también: Consejo de Estado, Sección Quinta, Auto de 18 de abril de 2012. Expediente: 11001-03-28-000-2014-00025-00. C. P: Lucy Jannette Bermudez. Ver también: Consejo de Estado, Sección Quinta, Auto de 18 de abril de 2012. Expediente: 11001-03-28-000-2018-00042-00. C. P: Alberto Yepes Barreiro.

¹⁴ Ver Demanda incorporada al Expediente Digital cargado a SAMAI, consecutivo de la actuación [Documento 3](#). Folio 1-2

¹⁵ [Ibidem](#). Folio 2-15

¹⁶ Para el caso se tiene que la nulidad va encaminada al Formulario de Escrutinio E-26 CON publicado el 8 de noviembre de 2023 (Ver Demanda incorporada al Expediente Digital cargado a SAMAI, consecutivo de la actuación [Documento 3](#). Folio 40-64), por lo que el término de caducidad comenzaba el 9 de noviembre de 2023. A su vez, el accionante presentó el medio de control el 12 de enero de 2024 (Ver Demanda incorporada al Expediente Digital cargado a SAMAI, consecutivo de la actuación [Documento 4](#)), encontrándose en término, pues vencía el 15 de enero.

Radicado: 68001-23-33-000-2024-00055-00
Medio de control: NULIDAD ELECTORAL
Demandante: SABEX MANCERA RODRIGUEZ
Demandado: NÉSTOR ROBERT ÁLVAREZ MORENO

representar simultáneamente en el concejo a otro GSC, por lo que incurrió en doble militancia?

Tesis: No.

Fundamento jurídico: Dada la naturaleza prohibitiva del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011, su interpretación es restrictiva y, por ende, no son admisibles analogías o su aplicación extensiva a eventos que no estén previstos de manera expresa. No es posible predicar las conductas señaladas cuando el sujeto de la acción pertenece a un SGC, pues el legislador no lo quiso. El propósito de los grupos significativos de ciudadanos en el escenario público no es el de participar en la contienda electoral de manera continua, sino el de obtener resultados concretos de orden social y/o político, por lo que no se le puede exigir a una persona renunciar a un grupo político cuya finalidad fue la participación en una contienda específica, para que pueda ejercer su derecho a ser elegido en una nueva elección.

Para sustentar la tesis planteada, la Sala abordará el estudio de los requisitos y exigencias probatorias para la procedencia de la medida cautelar solicitada. Luego analizará la causal de nulidad de doble militancia política bajo las modalidades endilgadas en concordancia con la inscripción de candidaturas para cargos públicos de elección popular por parte de grupos significativos de ciudadanos. Finalmente, se estudiará el caso concreto, concluyendo que no se dan los requisitos presupuestos para decretar la suspensión provisional del acto demandado.

E. Marco jurídico

1. Requisitos y exigencias probatorias para la procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos electorales

De conformidad con el artículo 238 de la Constitución Política¹⁷ y los artículos 229, 231 y 277 del CPACA, es procedente la medida cautelar de suspensión de los efectos de los actos electorales, a petición de parte debidamente sustentada, cuando el juez verifique la ilegalidad del acto acusado a partir del análisis de éste y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud¹⁸.

La Sala considera que en los eventos en los cuales se pretende la suspensión provisional de los efectos de los actos electorales de los funcionarios de elección popular, el análisis de verificación de los requisitos atrás mencionados debe ser extremadamente riguroso, debido a las implicaciones que este tipo de decisiones puede conllevar para los derechos políticos del elegido y la ciudadanía en general. Esto con el fin de no truncar arbitrariamente el mandato popular que una comunidad le otorgó al candidato que mereció su confianza.

En una sociedad democrática, participativa y pluralista como la colombiana, los derechos políticos son derechos fundamentales¹⁹, ligados de manera inescindible a la dignidad humana²⁰. Las diferentes facetas de los derechos políticos²¹ le permiten

¹⁷ «Artículo 238. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial».

¹⁸ «ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios»

¹⁹ Corte Constitucional, sentencia T-117 de 2011

²⁰ La Corte Constitucional sostiene que "todos los derechos constitucionales son derechos fundamentales, pues cada uno de ellos encuentra un vínculo inescindible con el principio de dignidad humana, fundante y justificativo del Estado Social Democrático de Derecho" Sentencia C-288 de 2012, reiterada en la sentencia C-018 de 2018

²¹ Algunas expresiones de los derechos políticos se encuentran consagradas expresamente en el artículo 40 de la Constitución Política, entre ellas: i) el derecho de toda persona a elegir y ser elegida en los diferentes cargos de elección popular, ii) Tomar parte en elecciones, plebiscitos,

Radicado: 68001-23-33-000-2024-00055-00
Medio de control: NULIDAD ELECTORAL
Demandante: SABEX MANCERA RODRIGUEZ
Demandado: NÉSTOR ROBERT ÁLVAREZ MORENO

a su titular reafirmar la calidad de ciudadano²², así como su pertenencia a la especie humana, la cual se distingue por la capacidad de sus miembros para reconocerse como seres libres, racionales, autónomos y con poder para influir en las decisiones que los afectan en su esfera personal y como parte de la comunidad a la cual pertenecen.

Por su importancia histórica en la construcción de las democracias, los derechos políticos han adquirido una categoría especial en el sistema universal²³ y en el sistema convencional²⁴, lo cual se traduce en el deber de las autoridades de brindar una protección reforzada para asegurar su pleno ejercicio²⁵.

En este contexto, la suspensión provisional de los efectos de un acto electoral de esta naturaleza debe estar respaldada en un análisis jurídico y probatorio riguroso que conduzca a una única conclusión: la configuración de la causal de nulidad del acto. Aunque la ley permite que la medida cautelar se sustente en prueba sumaria, esto no supone que el estándar probatorio sea menor al que se exige para declarar la nulidad del acto. Es decir, para la suspensión provisional de los efectos de un acto de elección, debe estar plenamente acreditado que dicho acto es ilegal.

2. La doble militancia como causal de nulidad de los actos electorales

El artículo 275.8 del CPACA²⁶ establece que los actos de elección serán nulos cuando «el candidato incurra en doble militancia política». Esta causal de nulidad tiene fundamento en la prohibición constitucional consagrada en el artículo 107 de la Carta Política²⁷, según la cual «en ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político».

La prohibición de la doble militancia constituye una restricción legítima del derecho político de los ciudadanos a ser parte de los partidos, movimientos y agrupaciones políticas²⁸. Con ella el Constituyente procuró el fortalecimiento de este tipo de organizaciones políticas²⁹ y, en especial, buscó asegurar el principio de democracia

referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática, iii) constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, iv) revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley, v) tener iniciativa en las corporaciones públicas, vi) interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley, y vii) acceder al desempeño de funciones y cargos públicos.

²² Sentencia T-510 de 2006 y C-146 de 2021

²³ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 25: «Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país»

²⁴ Convención Americana de Derechos Humanos, art. 25: «Derechos Políticos 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.»

²⁵ Sobre las garantías del primer inciso del artículo 23 de la CADH, la Corte IDH ha sostenido que esta disposición “no sólo establece que sus titulares gozan de derechos, sino que agrega el término ‘oportunidades’, lo cual implica la obligación del Estado de garantizar con medidas positivas y de generar las condiciones y mecanismos óptimos para que toda persona formalmente titular de esos derechos tenga la oportunidad real para ejercerlos, de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación”. Para tal fin, “es necesaria la existencia de institucionalidad y mecanismos de carácter procedimental que permitan y aseguren el efectivo ejercicio del derecho, previniendo o contrarrestando situaciones o prácticas legales o de facto que impliquen formas de estigmatización, discriminación o represalias para quien lo ejerce”. Los anteriores extractos citados por la Corte Constitucional en la sentencia C-146 de 2021

²⁶ «ARTÍCULO 275. CAUSALES DE ANULACIÓN ELECTORAL. Los actos de elección o de nombramiento son nulos en los eventos previstos en el artículo 137 de este Código y, además, cuando: (...) 8. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Tratándose de la elección por voto popular, el candidato incurra en doble militancia política al momento de la elección.»

²⁷ ARTICULO 107. <Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> 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 (...) Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral. El resultado de las consultas será obligatorio. (...) Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones». La doble militancia en el ordenamiento jurídico colombiano tiene su génesis en el Acto Legislativo 01 de 2003, que modificó el artículo 107 de la Constitución Política, al prever que en ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político. Dicho Acto Legislativo también dispuso que quien participara en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podía inscribirse por otro en el mismo certamen electoral. Posteriormente, con la expedición del Acto Legislativo 01 de 2009, además de reiterarse las citadas prohibiciones, se añadió que quien siendo miembro de una corporación pública llegare a presentarse a la siguiente elección, por un partido político distinto, debía renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de las inscripciones. Por su parte, la Ley Estatutaria 1475 de 2011, por la cual se adoptan reglas sobre organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y se dictan disposiciones en materia de procesos electorales, desarrolla la institución de la doble militancia, y contempla otras hipótesis para su configuración, sobre lo que se expondrá en el siguiente acápite.

²⁸ Corte Constitucional, sentencias C-490 de 2011 y 334 de 2014.

²⁹ Corte Constitucional, sentencia C-303 de 2010. El Constituyente trató de asegurar la disciplina de la actividad política y el respeto por la identidad de los partidos y movimientos políticos, como una manera de asegurar la vigencia del principio democrático. Para ello impuso rigurosas obligaciones a los miembros y militantes de los partidos y movimientos políticos en torno a su vinculación a la colectividad política, bajo los parámetros ordenados por el legislador. Al respecto, el Consejo de Estado sostuvo: «Lo anterior muestra que desde las discusiones que se dieron al interior de la reforma constitucional, lo que se buscaba con la introducción de cada modalidad de doble militancia, era procurar por el

Radicado: 68001-23-33-000-2024-00055-00
Medio de control: NULIDAD ELECTORAL
Demandante: SABEX MANCERA RODRIGUEZ
Demandado: NÉSTOR ROBERT ÁLVAREZ MORENO

representativa que exige que «la confianza depositada por el elector en determinado plan de acción política no resulte frustrada por la decisión personalista del elegido de abandonar la agrupación política mediante la cual accedió a la corporación pública o cargo de elección popular»³⁰. Una modalidad de burla a la democracia, censurada bajo la forma de doble militancia y castigada severamente por el ordenamiento jurídico.

La doble militancia fue objeto de desarrollo legal en el artículo 2º de la Ley 1475 de 2011³¹.

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 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.

A partir del marco normativo que la regula, la Sección Quinta del Consejo de Estado³² ha sintetizado las modalidades en las que se manifiesta esta figura, según sus destinatarios y sus conductas, así:

compromiso del elegido con el partido, la permanencia durante el ejercicio de su cargo y todo en busca de fortalecer partidos y movimientos y ponerle cortapisa a una de las prácticas que más afecta la legitimidad de los partidos políticos y se constituye en una grave burla a la representación ciudadana» Consejo de Estado, Sección Quinta, Magistrado Ponente: Luis Alberto Álvarez, sentencia del 9 de noviembre de 2023, medio de control: nulidad electora, radicados acumulados: 11001-03-28-000-2022-00155-00 (Principal) 11001-03-28-000-2022-00168-00 (Acumulado) 11001-03-28-000-2022-00262-00 (Acumulado), demandante: Juan Carlos Calderón España y otros. Demandado: Humberto de la Calle Lombana – Senador de la República.

³⁰ Corte Constitucional, sentencia C-490 de 2011. En esta providencia, el alto tribunal analiza ampliamente la justificación subyacente de la mencionada prohibición.

³¹ 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 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.

³² Entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 27 de octubre de 2022, Rad. 11001-03-28-000-2022-00054, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil. Sentencia de 15 de diciembre de 2022, Rad. 11001-03-28-000-2022-00179-00, MP. Carlos Enrique Moreno Rubio. Sentencia de 10 de marzo de 2022, Rad. 76001-23-33-000-2019-01141-01, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil. Sentencia de 9 de septiembre de 2021, Rad.

Radicado: 68001-23-33-000-2024-00055-00
Medio de control: NULIDAD ELECTORAL
Demandante: SABEX MANCERA RODRIGUEZ
Demandado: NÉSTOR ROBERT ÁLVAREZ MORENO

- a) Ciudadanos: pertenencia simultánea a más de un partido o movimiento político.
- b) Candidatos en consultas: inscripción por una organización política distinta, en el mismo proceso electoral.
- c) Miembros de corporaciones públicas de elección popular: inscripción como candidato para la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto de aquel que lo avaló, con dos excepciones: la primera, que renuncie a la curul antes de los 12 meses que preceden al primer día de inscripciones, y, la segunda, que la colectividad sea disuelta o pierda la personería jurídica por causas diferentes a una sanción.
- d) Directivos de organizaciones políticas, candidatos y elegidos: apoyar a candidatos de organizaciones políticas diferentes a la que pertenecen y les otorgó aval, según el caso, salvo que la respectiva organización no esté participando con aspirantes para la correspondiente elección ni haya manifestado su apoyo expreso a determinada campaña de otro partido o movimiento.
- e) Directivos de partido o movimiento político: inscripción como candidatos o designación como directivos de organizaciones políticas diferentes, salvo que medie renuncia a la respectiva dignidad 12 meses antes de uno u otro hecho.

3. Permanencia simultánea a más de un grupo significativo de ciudadanos y la inscripción de miembros de corporación pública que se presentan a una nueva elección por otro GSC

Como se vio, la norma prohíbe la doble militancia de cualquier ciudadano para que pertenezca simultáneamente a más de un partido o movimiento político, pues, ello iría en contra de la necesaria identidad de vinculación a una colectividad política.

No obstante, puede observarse que la norma citada reprocha la pertenencia de ciudadanos a más de un partido o movimiento político simultáneamente, sin hacer mención de un grupo significativo de ciudadanos; tampoco de los miembros de corporaciones públicas. La prohibición se dirige a los directivos de un partido o movimiento político que quieran aspirar a un cargo en representación de un grupo significativo de ciudadanos, pero este supuesto no es el que se le endilga al demandado.

Así lo señala el H. Consejo de Estado al identificar como elementos de la primera conducta: (i) un sujeto activo: los ciudadanos; (ii) una conducta prohibitiva consistente en pertenecer a más de una organización política y, (iii) un elemento temporal, según el cual la pertenencia a más de una agrupación debe ser simultánea, concurrente o concomitante³³.

Con respecto a la modalidad de inscripción como candidato para la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto de aquel que lo avaló, el Consejo de Estado³⁴ ha identificado los siguientes elementos: (i) un sujeto activo: en este caso el miembro de una corporación pública electo por determinada agrupación política; (ii) una prohibición: que consiste en presentarse a la siguiente elección por otra colectividad distinta de la que lo avaló en la anterior; (iii) un elemento modal: que consiste en no presentar la renuncia a la curul; y, (iii) un elemento temporal: según el cual la eventual renuncia debe presentarse al menos doce meses antes del primer día de inscripciones de la siguiente elección.

La Sala considera que, dada la naturaleza prohibitiva del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011, su interpretación es restrictiva y, por ende, no son admisibles analogías o

25000-23-41-000-2019-01112-01, MP. Rocío Araújo Oñate (e). Sentencia de 27 de julio de 2021, Rad. 47001-23-33-000-2020-00023-02, MP. Luis Alberto Álvarez Parra. Sentencia de 19 de agosto de 2021, Rad. 47001-23-33-000-2019-00808-02, MP. Luis Alberto Álvarez Parra. Sentencia de 20 de noviembre de 2015, Rad. 11001-03-28-000 2014-00091-00, MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia de 4 de agosto de 2016, Rad. 63001-23-33-000-2016-00008-01, MP. Alberto Yepes Barreiro. Sentencia de 10 de agosto de 2023 radicado acumulado principal 11001-03-28-000-2022-00198-00, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.

³³ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencias de 8 de septiembre de 2016, expediente: 63001-23-3-000-2015-00361-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro y de 6 de mayo de 2021, expediente: 08001-23-33-000-2019-00820-01, M.P. Rocío Araújo Oñate.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Consejero ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA. Sentencia del veintidós (22) de julio de dos mil veintiuno (2021). Radicación número: 47001-23-33-000-2020-00023-02

³⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, Consejero ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio, sentencia del 22 de julio de 2021, radicación número: 25000-23-41-000-2019-01089-01.

Radicado: 68001-23-33-000-2024-00055-00
Medio de control: NULIDAD ELECTORAL
Demandante: SABEX MANCERA RODRIGUEZ
Demandado: NÉSTOR ROBERT ÁLVAREZ MORENO

su aplicación extensiva a eventos que no estén previstos de manera expresa³⁵. No es posible predicar las conductas señaladas cuando el sujeto de la acción pertenece a un SGC, pues el legislador no lo quiso.

Colombia no avizoró otros mecanismos de participación para las personas en la vida política del país hasta la promulgación de la Constitución Política de 1991, cuando dio apertura, entre otros, a los GSC³⁶. Se entendieron como una manifestación política coyuntural que recoge una voluntad popular cualitativamente importante³⁷. Su regulación, en los casos de inscripción de candidatos para cargos unipersonales, se encuentra en las Leyes 130 de 1994, 996 de 2005 y 1475 de 2011. Se entiende que para ciertos efectos son equiparables a los partidos políticos tradicionales, con la salvedad de que tienen una diferencia en cuanto a su vocación de permanencia³⁸.

El elemento de permanencia lleva a un nivel de organización tal que les permite asegurar algún nivel de institucionalidad, con el fin de obtener resultados concretos sociales y/o económicos o simplemente participar en un proceso electoral determinado³⁹. Los grupos significativos de ciudadanos «no tienen vocación de permanencia desde el punto de vista del activismo político. Su propósito central en el escenario público no es el de participar en la contienda electoral de manera continua, sino el de obtener resultados concretos de orden social y/o político»⁴⁰.

Teniendo en cuenta lo anterior, desde el fin de la figura mencionada, exigir a una persona renunciar a un grupo político cuya finalidad fue la participación en una contienda específica, para que pueda participar en representación de otro, va en contravía del carácter temporal de los GSC, por lo que el retiro solo puede exigírsele a directivos de un partido político, caso en que el legislador lo fijó expresamente.

F. Análisis de las pruebas

En el presente caso, con las pruebas aportadas en esta etapa preliminar, se demuestra lo siguiente:

1. El señor NÉSTOR ROBERT ÁLVAREZ MORENO fue candidato al concejo del Distrito de Barrancabermeja (Santander) para el periodo constitucional 2020-2023, con el aval del GSC CÍVICOS al 100%, según se observa en el Formulario E-6 del 3 de julio de 2019⁴¹.
2. El señor NÉSTOR ROBERT ÁLVAREZ MORENO fue elegido concejal del Distrito de Barrancabermeja (Santander) para el periodo 2020-2023 bajo el aval del GSC CÍVICOS al 100%. Así consta en el Formulario E-26 CON del 12 de noviembre de 2019⁴².
3. El GSC CÍVICOS al 100% no presentó una lista de candidatos aspirantes a las elecciones populares de la corporación para el periodo constitucional 2024-2027.⁴³
4. El señor NÉSTOR ROBERT ÁLVAREZ MORENO fue candidato al Concejo del Distrito de Barrancabermeja (Santander) para el periodo constitucional 2024-2027,

³⁵ Ver Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil: i) concepto del 30 de abril de 2015, radicado 11001-03-06-000- 2015-00058-00 (2251); y ii) concepto del 24 de julio de 2018, radicado único: 2391.

³⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 1994. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz y Sentencia C-955 de 2001 MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

En esta sentencia se pondera el papel, además de otros, de los GSC como nuevos actores en el teatro democrático colombiano.

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-089 de 1994

³⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 21 de julio de 2016, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, radicación 05001-23-33-000-2015-02451-01.

³⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, Consejero Ponente: LUIS ALBERTO ALVAREZ PARRA. Sentencia de 15 de julio de 2021. Radicado: 11001-03-28-000-2019-00098-00 (2020-00019-00, 2020-00020-00) Véase también: CARRERA RODRÍGUEZ. Roberto José. "Los grupos significativos de ciudadanos como expresión de la democracia participativa en Colombia: regulación, vacíos, y retos normativos. Estudio comparado de las candidaturas independientes. Colombia, Chile y México". 2017: Universidad Sergio Arboleda.

⁴⁰ C-955 de 6 de septiembre de 2001. Expediente D-3438. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1º numeral 5º (parcial) del Decreto 2241 de 1986. Actor: César Augusto Curvelo Beleño. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁴¹ Ver Expediente Digital cargado a SAMAI, consecutivo de la actuación. Documento 3 Demanda. Folio 19-20.

⁴² Ver Expediente Digital cargado a SAMAI, consecutivo de la actuación. Documento 23 Demanda. Folio 19-20.

⁴³ Ibidem. Folio 40.

Radicado: 68001-23-33-000-2024-00055-00
Medio de control: NULIDAD ELECTORAL
Demandante: SABEX MANCERA RODRIGUEZ
Demandado: NÉSTOR ROBERT ÁLVAREZ MORENO

con el aval del GSC CÍVICOS, tal como se observa en el Formulario E-6 del 25 de julio de 2023⁴⁴.

5. El señor NÉSTOR RÓBERT ÁLVAREZ MORENO fue elegido concejal del Distrito de Barrancabermeja (Santander) para el periodo 2024-2027 bajo el aval del GSC CÍVICOS, según consta en el Formulario E-26 CON del 18 de noviembre de 2023⁴⁵.

Como se ve, el demandado participó de los escrutinios para el periodo 2020-2023, como candidato al Concejo Municipal por el GSC CÍVICOS al 100%, resultando elegido. También consta que en las elecciones para el periodo 2024-2027 el demandado participó y fue electo al concejo con el aval de la representación política del GSC CÍVICOS.

Sin embargo, no puede concluirse que exista una prohibición para el accionado de presentarse a una candidatura y eventual elección con la última agrupación. Como se señaló, no puede extenderse la prohibición a los miembros de partidos o movimientos políticos a los GSC, primero, porque el legislador no lo plasmó expresamente, y, segundo, por la vocación de permanencia temporal de ese tipo de grupos no puede considerarse que militara simultáneamente en otro movimiento político, más aún, cuando se evidencia que el GSC CÍVICOS al 100% no presentó una lista de candidatos aspirantes a las elecciones populares de la corporación para el periodo constitucional 2024-2027.

Así, entonces, sin que signifique prejuicio, se considera que con las pruebas aportadas hasta el momento no es posible establecer que el demandado incurrió en doble militancia política. Por tanto, no se cumplen los requisitos para decretar la medida cautelar solicitada.

Teniendo en cuenta lo expuesto, esta **SALA,**

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR la solicitud del retiro de la demanda presentada por el señor SABEX MANCERA RODRÍGUEZ.

SEGUNDO: ADMITIR, en primera instancia, la demanda presentada por el señor SABEX MANCERA RODRÍGUEZ contra la elección del señor NÉSTOR ROBERT ÁLVAREZ MORENO como concejal de Barrancabermeja (Santander). **NOTIFICAR** personalmente al demandado.

TERCERO. VINCULAR a la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL y al CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. **NOTIFICARLOS** personalmente de esta providencia mediante mensaje electrónico, en los términos del art. 199 del CPACA. Igualmente **NOTIFICAR** al MINISTERIO PÚBLICO.

CUARTO. REQUERIR a la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, al CONSEJO NACIONAL ELECTORAL y al demandado para que, junto con la contestación de la demanda, alleguen al proceso todas las pruebas que tengan en su poder y que pretendan hacer valer, y que no consten en este expediente. Se advierte que conforme al parágrafo 1º del artículo 175 del CPACA, la inobservancia de estos deberes constituye falta disciplinaria gravísima del funcionario encargado del asunto.

QUINTO. INFORMAR por la Secretaría de este Tribunal a la comunidad, la existencia del proceso a través del sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en los términos del artículo 277, numeral 5º del CPACA.

⁴⁴Ibidem. Folio 19-20.

⁴⁵ Ibidem. Folio 40.

Radicado: 68001-23-33-000-2024-00055-00
Medio de control: NULIDAD ELECTORAL
Demandante: SABEX MANCERA RODRIGUEZ
Demandado: NÉSTOR ROBERT ÁLVAREZ MORENO

SEXTO. Conforme lo ordena el artículo 279 del CPACA, **ADVERTIR** al demandado y a las entidades vinculadas que podrán contestar la demanda dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del presente.

SEPTIMO. RECONOCER personería al abogado CARLOS ARTURO GUEVARA VILLACORTE, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.098.614.127 y tarjeta profesional No. 181.128 del C S de la J, como apoderado de la parte demandada, en los términos del poder otorgado⁴⁶.

OCTAVO. NEGAR la medida cautelar de SUSPENSIÓN ROVISIONAL de los efectos de Acta de Escrutinio Distrital E26_CON del 8 de noviembre de 2023, por la que se declaró la elección como concejal distrital de Barrancabermeja del señor NÉSTOR ROBERT ÁLVAREZ MORENO.

NOVENO. RECONOCER personería al abogado OMAR VICENTE GUEVARA PARADA, identificado con cédula de ciudadanía No. 17.414.049 y tarjeta profesional No. 108.887 del C S de la J, como apoderado principal de la REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, en los términos del poder otorgado⁴⁷.

DÉCIMO. RECONOCER personería a la abogada MARÍA CAMILA VEGA RIVERA, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.016.110.550 y tarjeta profesional No. 415.303 del C S de la J, como apoderada principal del CONSEJO NACIONAL ELECTORAL, en los términos del poder otorgado⁴⁸.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en Sala Virtual de la fecha según Acta No. 20 de 2024

[Firma electrónica en aplicativo SAMAI]
CLAUDIA XIMENA ARDILA PÉREZ
Magistrada ponente

[Firma electrónica en aplicativo SAMAI]
CAROLINA ARIAS FERREIRA
Magistrada

[Ausente con incapacidad médica No. 124534]
LUISA FERNANDA FLOREZ REYES
Magistrada

⁴⁶ Ver Expediente Digital cargado a SAMAI, consecutivo de la actuación [Documento 17](#) Descorrer Medida Cautelar SAMAI.

⁴⁷ Ver Expediente Digital cargado a SAMAI, consecutivo de la actuación. [Documento 16](#) Descorre Medida Cautelar de SAMAI.

⁴⁸ Ver Expediente Digital cargado a SAMAI, consecutivo de la actuación [Documento 11](#) Descorre Medida Cautelar SAMAI.