



Bogotá D.C., noviembre 10 de 2020
Concepto No. 246

Doctor
CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado Ponente
Consejo de Estado-Sección Quinta
E. S. D.

RADICACIÓN: 68001-23-33-000-2019-00867-02

DEMANDANTE: CARLOS LEONARDO HERNÁNDEZ

DEMANDADO: CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA - ALCALDE MUNICIPAL DE GIRÓN - SANTANDER

Respetado señor Magistrado:

Dentro del término de traslado para alegar de conclusión, como Agente del Ministerio Público ante esa Sección, presento concepto en el proceso de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1.1. Hechos

1.1.1. El 27 de octubre de 2019 se celebraron las elecciones para la escogencia de mandatarios departamentales, distritales y municipales y miembros de concejos y asambleas.

1.1.2. Mediante formulario E-26 AL de 6 de noviembre de 2019, se declaró la elección de **CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA** como **ALCALDE DE GIRÓN** para el período 2020-2023.



1.2. Fallo de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Santander, en sentencia de 28 de agosto de 2020 negó las pretensiones de la demanda contra **CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA** como alcalde municipal de Girón-Santander.

El Tribunal planteó como problema jurídico el determinar si debía anularse la elección de **ROMÁN OCHOA** por haber apoyado candidatos a la gobernación de Santander distintos a los del partido por el cual obtuvo su inscripción, es decir, por doble militancia en la modalidad de apoyo.

Luego de referirse al marco legal y jurisprudencial de la doble militancia, el Tribunal se ocupó del caso concreto en los siguientes términos:

Indicó la parte actora que **ROMÁN OCHOA** fue avalado por una coalición de partidos (Partido de la U, MAIS, Partido Conservador, ASÍ, Cambio Radical, Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia AICO y Partido Liberal) y, de conformidad con el formulario E-26 AL, milita en el partido Alianza Verde.

En ese orden, incurrió en doble militancia al haber desconocido la candidatura de **LEÓNIDAS GÓMEZ** a la gobernación de Santander, quien era el candidato de la coalición integrada, entre otros, por el Partido Verde, el mismo al que pertenece el demandado, porque hizo manifestaciones de apoyo a la candidatura a la gobernación de **MAURICIO AGUILAR y ÁNGELA HÉRNANDEZ**.

Por su parte, el demandado alegó que no ejerció su militancia en el Partido Alianza Verde pues, si bien en el formulario de inscripción se señaló la pertenencia de **CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA** a dicho partido, en el momento de la inscripción ya no era militante de esa colectividad porque había presentado renuncia y a su curul en el Concejo de Girón, la cual fue aceptada mediante oficio de 20 de julio de 2018, es decir, un año antes de la inscripción a la candidatura.

El Tribunal señaló que, de acuerdo con las pruebas obrantes en el expediente, **CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA** fue inscrito como candidato a la alcaldía de



Girón 2020-2023, según el formulario E-26 AL, por la coalición “Carlos Román Alcalde”, conformada por el Partido Alianza Verde; 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 ASÍ; el partido Cambio Radical; el Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia AICO y el partido Liberal Colombiano.

Agregó que, a partir del 20 de junio de 2018, **CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA** se desafiló del partido Alianza Verde, de conformidad con la renuncia presentada a la colectividad y a su curul en el concejo de Girón, según certificado suscrito por el secretario general del partido Alianza Verde. Asimismo, del oficio dirigido al Consejo Nacional Electoral de la misma fecha, en el que el demandado anunció su renuncia como militante e integrante del partido Alianza Verde y acta de sesión ordinaria de 20 de junio de 2018 del concejo de Girón, en la que fue aprobada la renuncia voluntaria a **CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA** como concejal.

En ese orden, para el Tribunal, solo se puede atribuir al demandado la modalidad de doble militancia cuando pese a que aspiraba a ser elegido en un cargo de elección popular inscrito por la coalición mencionada, no podía apoyar candidatos distintos a los inscritos por la coalición a la cual se había comprometido.

Sostuvo que el retiro del demandado de la Alianza Verde se consolidó con la radicación del oficio de su renuncia irrevocable, esto es, el 20 de junio de 2018, “por lo que es claro que la renuncia como militante a dicho partido el 20 de junio de 2018, opera de manera inmediata, siendo esta anterior a la fecha de la inscripción de su candidatura como Alcalde Municipal de Girón que el día 24 de julio de 2019, tal y como se corrobora con el formulario E26- AL del 24 de julio de 2019, grabado con el número E6AL27099100229902 y con número de radicación 002 realizada ante la Registraduría Nacional del Estado Civil para el proceso de elección correspondiente al periodo constitucional 2020-2023”.

Para el Tribunal, en caso de aceptarse la militancia del demandado en el partido Alianza Verde, las evidencias fotográficas aportadas para demostrar la presunta doble militancia de **ROMÁN OCHOA** por apoyar las candidaturas a la gobernación



de **MAURICIO AGUILAR** y **ANGELA HERNÁNDEZ** carecen del valor probatorio que la parte demandante les da.

En ese sentido, indicó que el Consejo de Estado, en el auto de 30 de enero de 2020, que confirmó el de 25 de noviembre de 2019 mediante el cual se negó la suspensión provisional del acto demandado, manifestó que las fotografías aportadas por sí mismas no probaban el apoyo o respaldo que según el actor pudo haber brindado el demandado al candidato a la gobernación de Santander Mauricio Aguilar, pues los citados 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 demandado **CARLOS ALBERTO ROMÁN**, pero no son demostrativas de la supuesta ayuda al señor Aguilar.

En consecuencia, el Tribunal concluyó que el demandado i) no era militante del partido Alianza Verde; ii) en caso de aceptarse su militancia, ninguna de las pruebas tiene la veracidad de demostrar que el demandado apoyó la candidatura de **MAURICIO AGUILAR o ANGELA HERNÁNDEZ** para la gobernación de Santander, quienes pertenecían a una colectividad diferente a la cual estaba inscrito el demandado.

1.3. Recursos de apelación

1.3.1. Recurso de apelación del demandante

El demandante interpuso recurso de apelación con fundamento en los siguientes argumentos:

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

Indicó que en la audiencia inicial se determinó el problema jurídico así:

“..debe declararse la nulidad de la elección del señor CARLOS ALBERTO ROMAN 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 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.**” (Negrilla del texto original).

En ese orden, el apelante sostuvo que el Tribunal desconoció los tres puntos iniciales de la fijación, pues “[s]olamente hizo una somera descripción fáctica y sin razón alguna (pues desconoce las pruebas aportadas) **trata de pronunciarse sobre equivocadamente el primer punto del problema jurídico** y concluye que el demandado no es militante del partido por el cual se inscribió, sino que la Sala encuentra que, el demandado se encontraba inscrito como candidato para la Alcaldía de Municipio de Girón, periodo 2020- 2023, según formulario E-E6, por la coalición CARLOS ROMÁN ALCALDE (desconociendo por demás la pertenencia al partido que lo inscribió tal como lo acredita la prueba aportada en los folios 46, 151, 166 del expediente”. (Negrilla del texto original).

1.3.1.2. Se desconoció el material probatorio allegado

Afirmó el demandante que las siguientes pruebas no fueron mencionadas en la sentencia de primera instancia:

i) El video que fue subido a las redes sociales de la candidata a la gobernación **ÁNGELA HERNÁNDEZ** el 16 de septiembre de 2019, después de la inscripción de candidatos, aportado con la demanda e incorporado al proceso en la audiencia inicial, prueba que en ningún momento fue tachada de falsa por la defensa en la contestación de la demanda. Recalcó que en dicho video el candidato **CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA** invita a apoyar a la candidata **ANGELA HERNANDEZ** a la Gobernación.

ii) El link que fue aportado en la demanda donde queda claro que el video enunciado en antelación corresponde a la página social Facebook de la candidata a la gobernación **ÁNGELA HERNÁNDEZ** el 16 de septiembre de 2019, posterior a la fecha de inscripción de los candidatos.



iii) Copia del pantallazo del video que aún se encuentra en la página de Facebook del 16 de septiembre de 2019 en donde el candidato a la alcaldía de Girón **CARLOS ROMÁN** invita a apoyar a la candidata **ÁNGELA HERNÁNDEZ**.

iv) El documento denominado “aval”, prueba la pertenencia del demandado al partido Alianza Verde, en los términos inciso segundo del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, que obliga al Registrador a que en el formulario de inscripción se indique la filiación política del candidato. En ese orden, no se puede afirmar que el demandado se podía inscribir por sí solo, en tanto carecía de personería jurídica y, obtuvo aval del partido Alianza según el formulario E6 y anexos que prueban la pertenencia de **CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA** a esa colectividad.

v) Se desconoció el documento de 17 julio de 2019 dirigido a la Organización Electoral Registraduría Nacional del Estado Civil en referencia al aval del Partido Alianza Verde, en el que los señores **RODRIGO ROMERO HERNÁNDEZ** y **JAIME NAVARRO WOLFF** actuando en calidad de representantes legales del partido Alianza Verde y aceptado por **CARLOS ALBERTO ROMAN OCHOA** (firmado por él) , manifiestan en la parte final de dicho documento que “El Presente documento compromete irrestrictamente al candidato avalado a respaldar las candidaturas inscritas y avaladas o coavaladas por el PARTIDO ALIANZA VERDE (...)”.

1.3.1.3. No se valoraron las pruebas aportadas

Adujo el demandante que, si se hubieran valorado las pruebas aportadas, en conjunto y bajo las reglas de la sana crítica, la decisión hubiese sido diversa. En ese orden indica que no se tuvo en cuenta que el aval a **CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA** lo otorgó el partido Alianza Verde conforme el formulario E6 y sus anexos, documento con el que se prueba la pertenencia de aquel a dicha colectividad, pues así lo dicen los documentos de inscripción.

Resaltó que el objeto del acuerdo de coalición programática y política fue “(...) inscribir y promover la candidatura a la Alcaldía de Girón (S/der) del señor CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.095.789.042, con ocasión del certamen comicial a celebrarse el 27 de octubre de 2019” sin que este



hubiese autorizado a **CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA** a apoyar candidatos de partidos diferentes a los de los de la coalición.

Agregó que en el aval otorgado por el partido Alianza Verde a **CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA** se estableció el compromiso de respaldar las candidaturas inscritas y avaladas a candidatos de dicha colectividad a las corporaciones pública, en consecuencia, verificada la militancia del demandado, no cabe duda de que puede ser sujeto de la modalidad de doble militancia que se le atribuye, pues pese a que aspiraba a ser elegido en un cargo de elección popular inscrito por una coalición, no podía apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido político al cual se encontraba afiliado, esto es, partido Alianza Verde.

El apelante transcribió apartes de la sentencia dictada por la Sección Quinta el 14 de marzo de 2019, expediente: 11001-03-28-000-2018-00603-00, en la que se afirmó que la importancia del aval se traduce, entre otras, la militancia a un partido político.

Concluyó el actor que el demandado, al momento de aceptar el aval por el partido Alianza Verde aceptó su militancia con esa organización y a su vez esa colectividad lo acogió como militante.

Para determinar si el demandado reunía los requisitos para ser militante de algún partido o movimiento político:

- 1) No se valoraron ni se apreciaron en su integridad las pruebas que denotan los partidos que avalaron o coavalon a ANGELA HERNANDEZ como candidata a la Gobernación de Santander, MAURICIO AGUILAR HURTADO como candidato a la Gobernación de Santander, PEDRO LEONIDAS GÓMEZ GÓMEZ como candidato a la gobernación de Santander y CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA como candidato a la alcaldía de Girón. Todos ellos para el periodo constitucional 2020-2023.
- 2) No se valoraron en su conjunto e integridad y bajo las reglas de la sana crítica las fotografías allegadas y enunciadas en la demanda corresponden a fechas posteriores a la fecha de inscripción de los candidatos y reposan en la página oficial de la campaña del entonces candidato y ahora gobernador de Santander MAURICIO AGUILAR. En dichas pruebas se determina el lema de la campaña de los candidatos, las circunstancias que denotan que se trataba de la campaña de CARLOS ROMÁN a la Alcaldía de Girón, que se trataba de reuniones proselitistas



y que existía un apoyo claro del señor ROMÁN OCHOA al Candidato AGUILAR HURTADO.... **DICHAS PRUEBAS NUNCA FUERON TACHADAS NI OBJETADAS POR LA DEFENSA** lo cual es un indicio serio y contundente que corresponden a la VERDAD.

- 3) **Nunca se valoró una de las pruebas mas importantes**: el video aportado e incorporado a la demanda el cual fue también objeto de aclaración (folio 154 y 157 del expediente) el cual aún se encuentra publicado en la página del Facebook, dicho video corresponde al día 16 de septiembre de 2019 cuando ya los candidatos estaban inscritos y en él se observa claramente que se trataba de un entorno de campaña política donde en el mismo video se observan los afiches con el lema de la campaña CARLOS ROMÁN ALCALDE- igualmente y al cotejarse con las pruebas decretas de oficio por el despacho (documentos de inscripción), la persona por la que el demandado INVITA a apoyar es la CANDIDATA a la gobernación del partido MIRA (ANGELA HERNANDEZ) quien tal y como lo prueba los documentos de inscripción NO CONTABA CON EL APOYO DEL PARTIDO ALIANZA VERDE al cual pertenece el candidato CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA. Ha de precisarse igualmente que anteriormente o en contiendas anteriores ni el señor ROMÁN OCHOA había sido candidato a la Alcaldía ni la señora ANGELA HERNANDEZ había sido candidata a la gobernación. **DICHO VIDEO NI FUE TACHADO DE FALSO I (sic) TAMPOCO FUE OBJETADO POR LA DEFENSA.**" (Negritas y subrayas del texto original)

1.3.1.4. Se desconoció la prueba que el mismo despacho decretó de oficio

Según el apelante, en la audiencia inicial, el despacho ordenó de oficio la práctica de las siguientes pruebas: "OFÍCIESE A la Registraduría Nacional del Estado Civil de Bucaramanga para que remita copia de la inscripción de la candidatura de los aspirantes a la Gobernación de Santander para el periodo 20202023 en donde se establezca específicamente por cual partido se inscribe cada candidato. Por conducto de la Secretaría remítase sin necesidad de oficio copia de este requerimiento al correo electrónico de notificaciones de la entidad antes mencionada informando que cuenta con el término de 5 días para aportar lo solicitado. Se requiere a la parte demandante para que adelante las gestiones ante la entidad oficiada a efectos de lograr la consecución de la prueba. La decisión de notifico en estrados sin que se presentaran recursos. PRESCINDE DE AUDIENCIA DE PRUEBAS."

De acuerdo con estas pruebas, se logró determinar que el candidato a la Gobernación de Santander 2020-2023 apoyado en coalición por el partido Alianza Verde, era **PEDRO LEONIDAS GÓMEZ GOMEZ**. En consecuencia, solo a este podía apoyar el demandado en razón al compromiso suscrito por éste, como se



prueba en el documento de 17 de julio de 2019 suscrito por los representantes del partido y el demandado.

1.3.1.5. Se desconoció la pertenencia al Partido Alianza Verde por parte del demandado

Manifestó que el Tribunal sostuvo que pese a que en el E-6 se registró que el demandado pertenecía al partido Alianza Verde, para el momento de la inscripción, ya no era militante, pues había presentado renuncia, aceptada el 20 de junio de 2018, es decir, más de un año antes de la inscripción.

Adujo que dicha conclusión parte de una falacia porque, si bien es cierto que la coalición se denominó “CARLOS ROMÁN ALCALDE” el partido Alianza Verde fue el que otorgó el aval como lo prueba el formulario E-6, en el que se observa que el candidato dijo pertenecer a esa organización política y los demás partidos y movimientos son coaligados, por tanto, el candidato no es militante de la coalición, sino del partido que lo avaló e inscribió, esto es, la Alianza Verde.

Agregó que, a pesar de que el demandado renunció a la militancia del partido Alianza Verde el 20 de junio de 2018, se volvió a inscribir para la contienda del 27 de octubre de 2019 con el aval y la filiación a dicha colectividad, por lo que, con fundamento en la sentencia de la Sección Quinta antes citada, se entiende que su pertenencia y militancia es en ese partido.

Sostuvo que es equivocada la afirmación del Tribunal según la cual “solo se le puede atribuir al demandado la modalidad de doble militancia, cuando pese a que aspiraba a ser elegido en un cargo de elección popular inscrito por la COALICIÓN CARLOS ROMÁN ALCALDE, no podía apoyar candidatos distintos a los inscritos por la coalición a la cual se había comprometido”, porque i) el demandado no es militante ni pertenece a una coalición, sino al Partido Alianza Verde y, ii) el demandado aceptó y suscribió, junto con los representantes legales de dicha colectividad, el documento de 17 de julio de 2019 en que se comprometió a respaldar a las candidaturas inscritas y avaladas o coavaladas por el partido Alianza Verde.



Por tanto, no podía interpretar el Tribunal que la prohibición era para que el candidato no apoyara a candidatos distintos a los de la coalición, como equivocadamente se manifiesta en el fallo, ya que la norma es clara y la prohibición es que el candidato no puede apoyar candidatos distintos a los del partido al cual pertenece, es decir, **ROMÁN OCHOA** no podía apoyar candidatos distintos al partido Alianza Verde.

Añadió que la conclusión del Tribunal según la cual la renuncia al partido Alianza Verde se consolidó con la radicación de su renuncia el 20 de junio de 2018 la cual opera de manera inmediata, esto es, antes de la inscripción que ocurrió el 24 de julio de 2019, de acuerdo con el E-6, es errada porque, a pesar de la renuncia del año 2018, el inscribirse como candidato de ese mismo partido, obtener su aval y aceptar con su firma el referido formulario así como en el documento dirigido al CNE sobre su pertenencia a dicha organización política.

El apelante trajo a colación el concepto emitido por el Ministerio Público en primera instancia según el cual la militancia del demandado en la Alianza Verde está acreditada pese a haber renunciado el 20 de junio de 2018 porque dicha colectividad, de conformidad con el oficio de 17 de julio de 2019 dirigido a la organización electoral, otorgó aval a **ROMÁN OCHOA** como candidato a la Alcaldía de Girón. Además, según los estatutos, artículo 58, uno de los requisitos para otorgar el aval, es dicha militancia.

Prosiguió con lo dicho por el Ministerio Público que consideró que, pese a que el demandado se inscribió como candidato por una coalición y no por el partido Alianza Verde, dicha circunstancia no lo inhibía de acatar la prohibición de doble militancia establecida en el inciso 2º del artículo 2º de la Ley 1475 de 2011, pues al aspirar a un cargo de elección popular no podía apoyar a candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentre afiliado.

Además, al contemplarse dentro del texto normativo que en el formulario de inscripción se indicará la filiación política del candidato, tal previsión normativa permite identificar que, pese a que el candidato se inscribe como candidato único



de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en la coalición, ello no significa que el inscrito se encuentre afiliado a todos los partidos que conforman la coalición, por lo que candidato conserva su filiación política y, en consecuencia, le es exigible no apoyar a candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentre afiliado.

Finalmente, el apelante acogió lo dicho por la Procuraduría que destacó que, en el aval otorgado al demandado por la Alianza Verde, se estableció el compromiso de respaldar las candidaturas inscritas y avaladas por dicha organización, a las corporaciones públicas.

1.3.1.6. Se desconocieron los efectos legales de los datos sobre partidos incorporados en el formulario E-6 AL

El demandante destacó el parágrafo 2º del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011 según el cual, 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.

En ese sentido, “del acuerdo de coalición se desprende que el candidato único para la alcaldía de Girón de cada uno de los partidos coaligados es el señor CARLOS ALBERO ROMÁN OCHOA. Sin embargo, para el candidato no opera reciprocidad alguna (o apoyo en doble vía) en el sentido que no le es permitido al señor ROMAN OCHOA como candidato de coalición manifestar respaldo hacia los candidatos de los partidos que suscribieron la mentada coalición A CUALQUIER CARGO, ya que la filiación política del señor CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA es el PARTIDO ALIANZA VERDE y es de público conocimiento que el partido al cual pertenece ROMÁN OCHOA tiene listas al Concejo municipal de Girón, a la Asamblea departamental de Santander y tiene su candidato a la Gobernación de Santander que para este caso es el señor LEONIDAS GÓMEZ GÓMEZ”.

Prueba de ello es el mencionado documento de 17 de julio de 2019 suscrito por el demandado, los representantes legales de la Alianza Verde, dirigido a la



organización electoral, en virtud del cual, aquél se comprometió a respaldar las candidaturas inscritas y avaladas por esa colectividad.

1.3.1.7 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

En este acápite, el demandante acogió los argumentos del CNE expuestos en la contestación de la demanda, en la que “despliega todo un marco normativo que de contera denota las obligaciones efectivas de los Partidos que suscriben la coalición y de allí se desprende que la obligación está dada a los partidos para brindar el apoyo al candidato, siendo que en el mismo marco normativo desarrollado por el CNE se denota la clarísima obligación que tiene el candidato de acatar las disposiciones normativas y estatutarias del partido al cual pertenece; que de acuerdo a lo probado: corresponde al candidato apoyar irrestrictamente a los candidatos UNICAMENTE del Partido ALIANZA VERDE”.

Afirmó que, dado que el partido Alianza Verde no tenía candidato propio para la gobernación de Santander, pero decidió coavalar o acompañar al candidato del Polo Democrático, era obligatorio que **CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA** como candidato inscrito y avalado (militante) del mismo partido para la alcaldía de Girón acompañara irrestrictamente al candidato de su mismo partido a la Gobernación de Santander y no a los candidatos de otros partidos como efectivamente ocurrió.

De otra parte, el apelante se pronunció sobre el valor probatorio de las fotografías a la luz de la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado y concluyó que, a las fotografías aportadas se les aclaró la fecha de publicación en redes y nunca fueron tachadas de falsas ni fueron desconocidas por la defensa.

También se refirió al video allegado como prueba y aseguró que fue desconocido por el Tribunal a pesar de ser un elemento probatorio relevante dado que demuestra el apoyo de **CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA** a la candidata **ÁNGELA HERNANDEZ** quien, entre otros partidos, fue coavalada por el partido MIRA y el



Centro Democrático, aunque su inscripción se dio por el Partido de la U, es decir, partidos diferentes al que avaló y al que pertenece **ROMÁN OCHOA**.

Agregó que en el video se aprecia el contexto del apoyo, esto es, dentro de la contienda electoral, pues se observan los afiches propios de la campaña del demandado, “cuyo lema y logo solo fueron utilizados después de la inscripción de la demanda”.

Resaltó que se especificó el enlace en donde está publicado en redes sociales y da cuenta que es posterior a la fecha de inscripción de los candidatos. Además, no fue tachado de falso ni objetado o desconocido por la defensa.

1.3.2. Recurso de apelación del coadyuvante

Puso de presente que en el fallo se afirmó que el demandado no incurrió en doble militancia porque había renunciado al partido Alianza Verde el 20 de junio de 2018 y al Concejo de Girón, un año antes de su inscripción, lo cual es cierto y no se discute.

Lo que se alega, es que el 17 de julio de 2019 adquirió de nuevo la militancia en dicha organización política, para cumplir con el requisito de filiación política consagrado en el numeral 2 del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011 según el cual, en el formulario de inscripción se indicarán los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos. Este aspecto, planteado en los alegatos, no fue tenido en cuenta por el Tribunal, pues a los magistrados les resultaba más fácil omitir pronunciarse al respecto.

Sostuvo que está probado que el 17 de julio de 2019 el partido Alianza Verde le otorgó aval principal a **CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA** para que el candidato a la alcaldía de Girón, se inscribiera ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, “en consideración a que en Colombia, nadie podrá inscribirse sin aval de cualquier partido, a pesar que el candidato tenga otros avales de apoyo o de coalición”.



En ese documento, el partido le impuso una obligación y una prohibición al demandado en los siguientes términos: “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” y “adicionalmente a respaldar públicamente las actividades de campaña realizadas por el partido en el desarrollo de sus principios y prioridades programáticas”.

Obligaciones que el candidato no cumplió porque no se probó, al menos en este proceso, el respaldo a **LEÓNIDAS GÓMEZ**.

Insistió en que la militancia del demandado se prueba, de una parte, con el documento referido y, de otra, con el E-6, en el que se registró que su filiación política era el partido Alianza Verde, documento frente al que no pueden existir dudas sobre su legalidad, pues sin este, la inscripción no sería válida.

Sostuvo que no es cierto, como lo dijo el Tribunal, que el demandado aspiraba a ser elegido alcalde por la coalición “Carlos Román alcalde”, pues esta no tiene personería jurídica la cual es exigida por el inciso segundo del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011.

Indicó que el documento suscrito entre los partidos y movimientos políticos es un contrato que tiene un objeto, término, obligaciones, derechos y prohibiciones, pero eso no significa que se constituya en un grupo con personería jurídica.

Adujo que la doble militancia se configuró con los hechos probados, según los cuales el demandado decidió por voluntad propia, respaldar candidatos distintos a los que le obligaba el aval de la Alianza Verde según documento de 17 de julio de 2019.

Añadió que el Tribunal aceptó que aun si existiera esta causal, esta no tiene el soporte probatorio en tanto las pruebas carecen de suficiente valor sobre las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que ocurrieron los hechos, con



fundamento en el auto del Consejo de Estado de 25 de noviembre de 2019 que negó la suspensión provisional.

Según el apelante, el juez debe valorar las pruebas conforme la sana crítica y no cabe duda de que las fotografías en donde aparece el demandado son originales, no son montajes ni son superfluas y todas tienen contenido político en tanto corresponden a la época electoral de 2019, es decir, después de las inscripciones.

La sentencia apelada no cumple con el artículo 187 del CPACA según el cual debe contener un análisis crítico de las pruebas y razonamientos legales necesarios para fundamentar la decisión, por lo que solicitó que se dé aplicación al inciso segundo.

Resaltó que “existe una prueba que no admite discusión alguna, pues la misma contiene las tres circunstancias, tiempo, modo y lugar que señalan, por un lado; el momento cuando sucedió el hecho, esto es, la investigación que se hace en la prueba 6, para que voten por Ángela Hernández, que representa la juventud y el PARTIDO MIRA, por propuestas nuevas, que cuenta con el respaldo de todo el pueblo y a votar por CARLOS ROMÁN ALCALDE”.

Dijo que se observa al demandado en una reunión política abrazado con dicha candidata invitando a que respaldaran sus respectivas candidaturas. Reunión de carácter público, donde asisten simpatizantes de su causa a la alcaldía y aprovechó este espacio para invitar a votar por **ÁNGELA HERNÁNDEZ** inscrita por el partido de la U, estando prohibido para él, respaldar una candidatura distinta a la del candidato apoyado por el partido Alianza Verde, es decir, a **LEÓNIDAS GÓMEZ**.

Por último, manifestó que el auto de 25 de noviembre de 2019 solo tiene efectos para esa actuación judicial –medida cautelar- y no para la sentencia.



II. CONSIDERACIONES DE LA PROCURADURÍA SÉPTIMA DELEGADA ANTE EL CONSEJO DE ESTADO

2.1. Problema jurídico

Corresponde a la Sección Quinta del Consejo de Estado determinar si confirma o revoca la decisión del Tribunal Administrativo de Santander que negó las pretensiones de la demanda de nulidad del acto que declaró electa a **CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA**, como alcalde de Girón - Santander, para el período 2020-2023, por haber trasgredido la prohibición de doble militancia, consagrada en el numeral 8 del artículo 275 del CPACA, por apoyar a candidatos de partidos diferentes al suyo durante la campaña política previa a las elecciones del 27 de octubre de 2019.

Para ello, el Ministerio Público efectuará algunas consideraciones sobre (i) la doble militancia como causal de nulidad del acto electoral, (ii) las asociaciones políticas-coaliciones y (ii) el análisis del caso concreto frente a la doble militancia alegada.

2.2. La doble militancia¹

La prohibición de pertenencia simultánea a más de una organización política, es decir, la doble militancia, se introdujo en el sistema político colombiano con el fin de fortalecer a los partidos y movimientos políticos y crear un régimen en donde se proscriba y sancione una práctica inveterada en nuestro sistema democrático: **el transfuguismo político.**

Uno de los fenómenos que afectaron con mayor gravedad los partidos y movimientos políticos en nuestro sistema político, estaba en el hecho que sus militantes, directivos, candidatos y electos bajo su aval, compartieran los intereses, ideología y actividades de otros partidos o movimientos políticos, abandonando sin

¹ Lo expuesto en este acápite es igual a lo que esta delegada ha presentado en otros conceptos en los que se ha analizado la figura de la doble militancia. Específicamente el concepto no. 64 dentro del proceso: 11001-03-28-000-2018-00032-00; Actor: Carlos Adolfo Benavides Blanco. Asunto: Nulidad del acto de elección de LUIS EMILIO TOVAR BELLO como Representante a la Cámara por la circunscripción electoral del departamento de Arauca. Período 2018-2022.



consecuencia alguna el grupo al que se pertenecía e incluso que los llevó a ocupar cargo de elección popular.

En ese sentido, dependiendo de los intereses y aspiraciones personales se participaba en una u otra organización política, debilitando así, uno de los pilares de la democracia, en tanto aquellos dependían del querer de sus asociados, no solo porque sin requisitos previos y consecuencia alguna, podían pertenecer un día a un movimiento y al día siguiente a otro, hecho que se hacía más gravoso cuando quien actuaba de esa forma era un directivo o miembro de una corporación pública.

En términos de la Corte Constitucional esa conducta denotaba "...una falta de firmeza ideológica, debilidad de convicciones, exceso de pragmatismo y anteposición de intereses personales y egoístas sobre aquellos programas e ideario del partido político que lo llevó a ocupar un cargo de representación popular, y por supuesto, un fraude a los electores."²

En consecuencia, bajo la idea de fortalecer a los partidos y los movimientos políticos y, evitar los fraudes al elector, las reformas constitucionales de 2003 y 2009 introdujeron la necesidad de disciplinar y sancionar a sus asociados, primero bajo el régimen de bancadas y segundo, prohibiendo expresamente a los ciudadanos *pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica*, artículo 107 constitucional, prohibición que si bien fue redactada en forma general para el ciudadano, su destinatario específico son los militantes y con mayor intensidad los directivos, los miembros de corporaciones públicas de elección popular **y los candidatos avalados por estos**. En estos tres sujetos recae con mayor rigor el deber de velar porque se respete la ideología de la organización política, es decir, son quienes deben exteriorizar la disciplina de aquella y, por tanto, son los sujetos pasivos de las sanciones por incurrir en esta prohibición.³

El Constituyente derivado, a efectos de materializar el derecho político de conformar y/o hacer parte de una agrupación política y hacerlo compatible con la necesidad de

² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-334 de 2014.

³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-303 de 2010.



fortalecer los partidos y movimientos políticos, así como disciplinar a sus militantes, señaló expresamente dos condiciones para su materialización: **la primera**, tendiente a no desconocer los resultados de las consultas internas o interpartidistas, razón por la que prohibió a quien participe en estas, inscribirse por otra organización en el mismo proceso electoral; **y la segunda**, imponer la renuncia a los miembros de corporaciones públicas que pretendan inscribirse en la elección siguiente por otra organización o movimiento político. Renuncia que debe registrarse por los menos con doce meses de anterioridad al primer día de inscripciones, inciso final del artículo 107 constitucional.

Las reformas constitucionales fueron desarrolladas en la Ley Estatutaria 1475 de 2011 que, en su artículo 2, reguló la figura de la doble militancia, en la que se describieron las diferentes situaciones que configuraban esta conducta y declarada exequible en sentencia C-490 de 2011.

La Sección Quinta del Consejo de Estado⁴, ha reiterado que la doble militancia se manifiesta bajo cinco modalidades, a partir de los supuestos normativos que fijó el artículo 107 constitucional y el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011, así:

i) Para los **ciudadanos**: El pertenecer **simultáneamente** a más de un partido o movimiento político.

ii) **Para quienes participen en consultas internas o interpartidistas**: No podrán inscribirse por otro partido o movimiento político **en el mismo proceso electoral**.

iii) **Para los miembros de una corporación pública**: Quienes son miembros de una corporación pública podrán presentarse a la siguiente elección, por un partido

⁴ Ver entre otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 25 de julio de 2013, expediente: 050012331000-2011-01918, demandantes: Mónica María Dávila Trujillo; demandado: Ángela María Ríos Castaño; Magistrado Ponente: Alberto Yepes Barreiro; sentencia de 25 de abril de 2019, expediente: 13001-23-33-000-2016-00112-01; demandante: Enrique Luis Cervantes Vargas; demandado: Ronald José Fortich Rodelo – Concejal de Cartagena; Magistrada Ponente: Rocío Araújo Oñate.



distinto, **si renuncian a la curul** doce (12) meses antes del primer día de inscripciones. Esta misma condición se repite, cuando se indica que los candidatos que resulten electos 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.

iv) **Para los miembros de organizaciones políticas:** Quienes ostenten 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.

v) Para los **directivos** de las organizaciones políticas: Estos **no podrán ser elegidos** en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de estas, sino renuncian al cargo directivo con doce (12) meses de antelación a la postulación, aceptación de la nueva designación o ser inscritos como candidatos.

El siguiente cuadro resume las modalidades expuestas:

Modalidad	Sujeto	Conducta que configura la doble militancia	Elemento temporal
I	Los ciudadanos	Pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político	
II	Quienes participen en consultas internas o interpartidistas	Inscribirse por otro partido o movimiento político en el mismo proceso electoral	
III	Los miembros de una corporación pública	No renunciar a la curul	12 meses antes del primer día de inscripciones a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto.
IV	Quienes ostenten cargos de dirección, gobierno, administración o control	Apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados	Comprende desde el momento en el que la persona inscribe su candidatura hasta el día de las elecciones.



	Quienes hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular		
V	Los directivos de las organizaciones políticas	No renunciar al cargo directivo o Inscribirse como candidato de otra organización política	12 meses de antelación a la postulación, aceptación de la nueva designación en órganos de dirección o ser inscrito como candidato de otra organización política

En ese orden de ideas y para determinar si debe anularse la elección demandada, es necesario analizar la doble militancia en la modalidad de apoyo que es la que, en la demanda, se sitúa a **ROMÁN OCHOA**.

2.3. Deberes de los miembros de una organización política: candidato y/o electo

Definitivamente uno de los deberes que le corresponde cumplir a quien hace parte de una organización política y, como se advirtió en el acápite anterior, con mayor rigurosidad a quienes detentan cargos directivos o **aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular**, está en **no apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual están afiliados**, deber que, de ser transgredido, configurará la prohibición doble militancia que, además de las sanciones contempladas en los estatutos de cada partido o movimiento político, **es causal de nulidad del acto que declaró la elección de quien durante la campaña incurrió en esta conducta**.

La Sección Quinta, en sentencia de 29 de septiembre de 2016⁵, abordó la doble militancia desde la perspectiva del **apoyo** a candidatos diferentes a los del partido que extiende el aval, postura que fue reiterada en el fallo de 31 de octubre de 2018⁶ y recientemente en la sentencia de 20 de agosto de 2020⁷.

⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 29 de septiembre de 2016, expediente: 730001-23-33-000-2015-00806-01, demandado: José Crispín Guerra Córdoba, Magistrado Ponente: Alberto Yepes Barreiro.

⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 31 de octubre de 2018, expediente: 11001-03-28-000-2018-00032-00, demandante: Carlos Adolfo Benavides Blanco, demandado: Luis Emilio Tovar Bello - Representante a la Cámara por el departamento de Arauca, 2018-2022, Magistrado Ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio.

⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 20 de agosto de 2020, expediente: 11001-03-28-000-2019-00088-00, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.



En la primera decisión, se precisaron como elementos configurativos de esta forma de doble militancia las siguientes: i) **un sujeto activo** que puede ser **el electo** o un candidato a un cargo de elección popular; ii) la conducta: **apoyar candidatos** distintos a los inscritos por el partido a través de manifestaciones de apoyo y, iii) un elemento temporal: desde la inscripción hasta el día de las elecciones.

Esta modalidad de doble militancia tiene por finalidad no solo castigar la falta de lealtad con el partido que avala la candidatura sino evitar distorsiones que, por razón de la conducta del candidato, puede sufrir el electorado.

En efecto, el fortalecimiento de las organizaciones políticas a partir de la pertenencia y adhesión a una plataforma ideológica y programática exige, en el caso de los candidatos, exteriorizar conductas mediante acciones que permitan a los sufragantes identificar con claridad la orientación del candidato y su partido.

En consecuencia, **el apoyo a candidatos diferentes a los del partido** genera, en concepto del Ministerio Público, ambigüedades, no solo entre las campañas sino frente a los electores, en tanto esa conducta no permite determinar con quien se está y cuál es la base programática que se defiende, generando alteraciones que en nada redundan en el debate democrático y, por el contrario, lo distorsionan, en tanto se socava la existencia misma de los partidos o movimientos políticos y la pluralidad de ideas, opciones y plataformas ideológicas, que permite que unos y otros puedan existir.

Por lo tanto, se debe sancionar con rigor a quien, en un partido o movimiento político, decide apoyar a los candidatos de otros, especialmente cuando se tiene la calidad de postulado o avalado por una determinada organización.

En consecuencia, no puede admitirse que, quien hace parte de un partido o movimiento político y, por demás, se inscribe o recibe el aval para participar en una contienda electoral por estos, **expresa su apoyo por los candidatos de otros** partidos o movimientos políticos.



En ese orden, como lo ha expuesto esta delegada en conceptos anteriores, basta demostrar que existió la conducta, para que se configure la causal de nulidad por doble militancia, **en especial, por defraudar la lealtad debida al partido o movimiento político que dio el aval**, sin que se requiera actos repetitivos, pues un solo apoyo a un candidato de diverso partido o movimiento político **que se pueda demostrar**, debe dar origen a la imposición de la sanción por doble militancia.

Postura esta que acogió la Sección Quinta en la sentencia de 31 de octubre de 2018, en la que expresamente se indicó que basta demostrar un apoyo, acompañamiento o respaldo, el cual no requiere ser reiterado. Es decir, basta con demostrar que una de esas conductas se concretó para que opere la descripción de la conducta de doble militancia.

“... 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.”

Igualmente, la jurisprudencia de la Sección ha indicado que no se debe demostrar la incidencia del apoyo en los resultados electorales, en tanto lo que da origen a la nulidad de la elección por doble militancia **es el hecho del apoyo a otro candidato y que este se pueda demostrar**. El resultado de esa práctica debe ser indiferente para efectos de la procedencia de la nulidad del acto electoral.

Se indicó expresamente en la sentencia de 31 de octubre de 2018:

“En el ámbito del control de los actos electorales, las causales de nulidad establecidas en el ordenamiento jurídico se entienden en forma objetiva, lo cual significa que no atienden a posibles criterios de graduación ni de moderación, según la producción de un resultado, sino que simplemente el análisis busca determinar si la conducta quedó configurada.”

Finalmente, la doble militancia en la modalidad de apoyo se materializa independientemente de si esta se da en una circunscripción distinta a aquella en donde quien lo ofrece tiene cifrada sus aspiraciones, en tanto, se repite, lo que



origina la nulidad del acto es el hecho de la doble militancia y no si esta se efectuó en una u otra jurisdicción electoral.

En síntesis, para que proceda la nulidad del acto electoral por doble militancia en **la modalidad de apoyo**, solo se requiere demostrar que hubo por lo menos un hecho, una manifestación, un suceso o evento que permita deducir que aquel se presentó y, debe ser indiferente para el juez electoral si el aquel fue repetitivo; si el apoyo era para un candidato que se presentó en la misma circunscripción en donde el demandado hacía la campaña o si aquel incidió en los resultados de la contienda. Estas circunstancias, se insiste, son indiferentes para determinar si se configuró o no la figura doble militancia.

Bajo estos parámetros, esta delegada del Ministerio Público analizará la procedencia o no de la nulidad del acto acusado, no sin antes hacer una breve referencia a las asociaciones políticas, dada su importancia en el presente caso.

2.4. Asociaciones políticas: coaliciones

Ha sostenido la jurisprudencia de la Sección Quinta que, si bien no existe definición de las coaliciones en nuestro ordenamiento jurídico, debe entenderse, a partir del artículo 9 de la Ley 130 de 1994, que se configuran “asociaciones de todo orden”, cuando varios partidos o movimientos políticos o sociales se unen para obtener **mayores ventajas electorales, las cuales, están habilitadas para presentar candidatos**⁸.

Frente a esas formas en que las organizaciones políticas pueden aunar esfuerzos para participar en la contienda electoral o realizar proyectos políticos, la Sección Quinta ha reiterado que⁹:

⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 4 de septiembre de 2000, radicado 2406, M.P. Reynaldo Chavarro Buriticá, reiterada en sentencia de 12 de noviembre de 2015, radicado 11001-03-28-000-2014-00088-00, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 27 de octubre de 2016, radicado: 68001-23-33-000-2016-00043-01, M.P. Rocío Araújo Oñate.



“La definición que comúnmente se emplea para la coalición es la “Unión transitoria de personas, grupos políticos o países con un interés determinado”, y la expresión con la que de ordinario se le equipara –alianza-, se concibe como “Acción de aliarse dos o más naciones, gobiernos o personas. Pacto o convención”. En uno u otro terreno lo que subyace es la suma de esfuerzos, la repartición de tareas y la existencia de un propósito común, que puede llegar a ser pre-electoral y post-electoral.

En la doctrina especializada se suelen distinguir esas actividades, que ubica cada una en un momento distinto de la actividad política, pues concibe la alianza como la unión temporal para asistir a la contienda electoral, en tanto que le otorga vocación de mayor permanencia a la coalición, con origen posterior a las elecciones para fines de gobierno.”¹⁰.

En ese sentido, la Sala Electoral ha avalado la posibilidad de que partidos, movimientos y grupos significativos, aúnen esfuerzos mediante coaliciones, adhesiones o alianzas, con dos limitaciones: (i) la finalidad es postular de manera conjunta candidatos a cargos uninominales y (ii) el apoyo debe ir dirigido a un candidato único de los partidos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos coaligados **o que, aunque no participen en la coalición, decidan adherir o apoyarlo**¹¹.

Conviene mencionar, además, que la figura de “adhesión” existe, como posibilidad de respaldar candidatos de otros partidos a cargos uninominales cuando no participan en la coalición, artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, en donde debe entenderse que, si bien un partido o movimiento no participa en el acuerdo para aunar esfuerzos con el fin de conseguir un resultado electoral, pueden adherir a la fórmula de aquellos con la misma finalidad, es decir, lograr un efecto en la respectiva contienda.

Sin embargo, posteriormente se admitió la coalición para presentar candidatos a las corporaciones públicas por la jurisprudencia, figura que no ha sido objeto de desarrollo legislativo.

Es importante señalar que, recientemente, la Sección Quinta analizó la doble militancia en tratándose de coaliciones para indicar que no se incurría en esta si el

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 4 de agosto de 2011, radicado: 11001-03-28-000-2010-00033-00, M.P. Susana Buitrago Valencia.

¹¹ Ob. Cit. Sentencia de 27 de octubre de 2016.



candidato era apoyado por una coalición y/o si recibía apoyo o la adhesión de otros movimientos o partidos después de la inscripción¹², regla esta sobre la que el Ministerio Público volverá al analizar el caso de la referencia.

2.5. Análisis del caso concreto frente a la causal de nulidad de doble militancia

2.5.1. En el presente caso se endilgó al demandado la doble militancia en la modalidad de **apoyo** que, según lo expuesto, tiene dos **sujetos**: los ciudadanos que ocupen cargos de dirección, gobierno, administración o control en organizaciones políticas y **las personas que hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular.**

La **conducta** que, de realizarse, constituye doble militancia, es **apoyar candidatos que no hagan parte del partido o movimiento político que profirió el aval o avalados por aquellos**, en donde si se trata de una coalición, se impone analizar otros aspectos que serán analizados por el Ministerio Público en su momento. Y el elemento **temporal** va desde que la persona inscribe la candidatura hasta el día de las elecciones.

En ese orden, debe verificarse la configuración de los tres elementos mencionados, para que pueda hablarse de doble militancia.

2.5.2. Desde esta perspectiva, el Ministerio Público estudiará los hechos que, según las apelaciones, conllevan a que se revoque el fallo de primera instancia y, por ende, a la nulidad de la elección de **ROMÁN OCHOA** por haber incurrido en doble militancia.

Al efecto, resultan relevantes los siguientes presupuestos fácticos que se tienen probados, mediante documentos cuya autenticidad no fue cuestionada:

¹² Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia de 20 de agosto de 2020. Expediente: 11001-03-28-000-2019-00088-00. Magistrado Ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio.



- El partido Alianza Verde, certificó que **CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA** presentó renuncia a esa colectividad, la cual fue aceptada, por lo que, a partir de dicha fecha, se encontraba desafiliado.
- El Concejo de Girón aprobó la renuncia radicada por **CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA** el 18 de junio de 2018 a su curul en dicha corporación pública.
- El 20 de junio de 2018, **CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA** radicó ante el CNE, renuncia irrevocable como militante e integrante del partido Alianza Verde, así como de su curul como concejal de Girón.
- En el formulario E-26 ALC de 6 de noviembre de 2020, se declaró la elección de **CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA** como alcalde de Girón, por la Coalición “**CARLOS ROMÁN ALCALDE**”.
- El 17 de julio de 2019, **RODRIGO ROMERO HERNÁNDEZ y JAIME NAVARRO WOLFF**, en su calidad de representantes legales del partido Alianza Verde y **CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA** suscribieron el documento “Aval Partido Alianza Verde”, en el que otorgaron aval a **ROMÁN OCHOA** para que, en nombre de dicha organización política, participara en las elecciones del 27 de octubre de 2019 como candidato a la alcaldía de Girón – Santander.
- Se lee en el mencionado acuerdo “El presente documento compromete **irrestringidamente al candidato avalado a respaldar las candidaturas inscritas y avaladas o coavaladas por el PARTIDO ALIANZA VERDE a las corporaciones públicas**. Adicionalmente a respaldar públicamente las actividades de campaña realizadas por el Partido en el desarrollo de sus principios y prioridades programáticas”.
(negrilla fuera de texto)
- Otras organizaciones también dieron su aval a **CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA** así:



	Organización	Fecha	Contenido
1	Cambio Radical	22 de julio de 2019	Se autoriza coalición al candidato a la Alcaldía de Girón 2020-2023, CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA .
2	MAIS	17 de julio de 2019	Se concede coaval a CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA como candidato a la Alcaldía de Girón en coalición con otros partidos y movimientos políticos.
3	AICO	16 de julio de 2019	Se concede aval a CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA como candidato a la Alcaldía de Girón a nombre de AICO.
4	Partido Conservador	28 de junio de 2019	Se avala e inscribe en coalición con el Partido Alianza Verde a CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA como candidato a la Alcaldía de Girón.
5	ASI	5 de julio de 2019	Se coavala a CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA como candidato del Partido Alianza Verde a la Alcaldía de Girón.
6	Partido de la U	24 de julio de 2019	Se concede aval en coalición a CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA como candidato a la Alcaldía de Girón.
7	Partido Liberal	-	No obra en el expediente, pero suscribió el acuerdo de coalición.

- El 24 de julio de 2019, los partidos Alianza Verde, de la U, MAIS, Conservador, ASI, Cambio Radical, Liberal y AICO, por intermedio de sus respectivos representantes legales decidieron “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 **CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA** para aspirar al cargo de alcalde municipal de Girón, la cual se denominó “**CARLOS ROMÁN ALCALDE**”.
- El 24 de julio de 2019 se diligenció el formulario E-6 AL, que corresponde a la “solicitud para la inscripción de candidato y constancia de aceptación de candidatura presentada por la coalición de organizaciones políticas”, en el que se observa que **CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA** se inscribió por la coalición “**CARLOS ROMÁN ALCALDE**” y se señalaron cada una de las organizaciones políticas que la integraron. Así mismo, en la casilla denominada “organización política a la que pertenece el candidato” se registró **partido Alianza Verde**.
- De acuerdo con los respectivos E-6 GO, los candidatos a la gobernación de Santander 2020-2023 fueron avalados así:



Candidato	Aval
Ángela Patricia Hernández Álvarez	Coalición entre: Partido de la U, Partido Liberal, Partido Colombia Justa Libres, Partido Centro Democrático, y Partido MIRA
Pedro Leónidas Gómez Gómez	Coalición Dignidad Santandeano entre: Polo Democrático Alternativo, Partido Alianza Verde y Colombia Humana – Unión Patriótica
Nerthink Mauricio Aguilar Hurtado	Coalición entre GSC Siempre Santander y el Partido Conservador
Elkin David Bueno Altahona	Coalición “Santander Bueno” entre: Partido Cambio Radical, AICO, ASI, Partido ADA y Partido PRE
David Hernando Suárez Gutiérrez	GSC Santander en el corazón
Emiro Arias Bueno	GSC Santander no se rinde

2.5.3. Militancia de CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA

De acuerdo con lo expuesto, se tiene que, desde el 20 de junio de 2018, el demandado se desafilió del partido Alianza Verde, sin embargo, el 24 de julio de 2019, inscribió su candidatura a la alcaldía de Girón, por una coalición, pero declarando su filiación política a la organización política **a la que antes había renunciado.**

A partir de dichas circunstancias, debe establecerse si el demandado es militante o no del partido Alianza Verde, pues precisamente esta es la discusión que se plantea en el recurso de apelación.

El Tribunal consideró que, en virtud de la renuncia que presentó **ROMÁN OCHOA** al partido Alianza Verde, este no hacía parte de esta colectividad desde el 2018, es decir, antes de su inscripción como candidato a la alcaldía de Girón.

Por el contrario, los apelantes consideran que este sí estaba afiliado, en tanto al momento de aceptar su inscripción como candidato a la alcaldía de Girón, señaló en el formulario E-6 su militancia al partido Alianza Verde, formulario esta en que dicha organización otorgó el avala para participar en los comicios de 27 de octubre de 2019.



Por tanto, debe determinarse si **ROMÁN OCHOA** era o no militante para establecer si se configura la doble militancia por apoyo que se endilgó al demandado, razón por la que el Ministerio Público se pronunciará sobre (i) el aval y (ii) el formulario E-6 AL, aspecto este frente al cual guardó silencio el juez de instancia.

2.5.3.1. El aval como requisito para la inscripción

Uno de los derechos que tienen los partidos y movimientos políticos con personería jurídica es el llamado derecho de postulación, que consiste en inscribir candidatos para integrar corporaciones públicas y ocupar cargos uninominales.

Conforme con el artículo 107 de la Constitución, las organizaciones políticas deben organizarse democráticamente para la toma de sus decisiones y para la escogencia de sus candidatos, **sean propios o por coalición**. Al efecto, están sometidas a la Constitución, la ley y sus estatutos, artículos 7 Ley 130 de 1994, 28 Ley 1475 de 2011.

Para que la inscripción de los candidatos escogidos produzca efectos, debe ser avalada por el representante legal de la organización política o por quién este delegue.

En efecto, el artículo 108 constitucional, desde su texto original, indicó que la inscripción de candidatos por parte de los partidos y movimientos políticos debe ser avalada por el representante legal de la organización política, **aval que se convierte en un requisito formal para la inscripción de una candidatura**, y que, a su vez, impone al partido o movimiento que lo otorga, un haz de responsabilidades a partir de las reformas constitucionales que se han implementado para fortalecer a dichas organizaciones¹³, en tanto su concesión implica asumir que aquel ha revisado, entre otros aspectos, que el avalado no está incurso en inhabilidades, así como tener que asumir las consecuencias, en el evento en que el candidato resulte vinculado a procesos o sea condenado por los delitos enumerados en el artículo 134 constitucional.

¹³ Actos Legislativos 1 de 2003, 1 de 2009, entre otros. Ley 1475 de 2011.



En ese orden de ideas, como lo ha indicado la Sección Quinta, el aval cumple una triple **finalidad**: i) mecanismo de inscripción de candidatos por parte de los partidos y movimientos políticos; ii) garantía para esos partidos y movimientos políticos en el sentido de que las personas que se inscriben **a nombre de uno de ellos en realidad hacen parte de su organización**; y, iii) asegurar que la persona que se inscribe a nombre de un partido o movimiento político reúne las condiciones éticas para desempeñarse con pulcritud y responsabilidad¹⁴.

En este punto, conviene resaltar que, en pronunciamientos más recientes¹⁵, la Sala Electoral reiteró varios elementos sobre el aval que resultan pertinentes para el análisis del caso de la referencia, el primero es que el aval i) sirve para acreditar que la persona avalada forma parte de determinado partido o movimiento político, es decir, para definir la militancia; ii) para forzar a la disciplina de partido y iii) para hacer exigible las responsabilidades a las organizaciones políticas, por ello, la jurisprudencia habla de la moralización de la actividad política¹⁶.

Si bien el Ministerio Público comparte las anteriores consideraciones, estima que la finalidad del aval de indicar la militancia de un candidato a un determinado partido o movimiento político debe ser analizada con mayor profundidad, en tanto la práctica muestra que los partidos y movimientos políticos avalan a personas que no militan en su organización, por tanto, es importante que se analice si esta presunción admite o no prueba en contrario, en tanto de la jurisprudencia de la Sección, desde 2013, señalan que el aval sirve para acreditar la pertenencia a una organización política, de donde se infiere que, podría demostrarse que, pese al aval no se es parte de la organización que avala.

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 18 de julio de 2013, expediente: 76001- 23-31-000-2011-01779-02. Demandante: Moisés Orozco Vicuña. Demandado: Fernando David Murgueitio Cárdenas-Alcalde municipio de Yumbo – Valle. M.P.: Alberto Yepes Barreiro.

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 14 de marzo de 2019, expediente: 11001-03-28-000-2018-00603-00, M.P. Rocío Araújo Oñate, la cual es reiterada en sentencia de 30 de mayo de 2019, expediente: 11001-03-28-000-2018-00091-00 (ACUMULADO 11001-03-28-000-2018-00601-00), M.P. Rocío Araújo Oñate.

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 12 de septiembre de 2013, radicación: 76001-23-31-000-2012-00005-01, M.P: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



Problema que se acrecienta cuando un candidato es inscrito por una coalición, es decir por un número plural de partidos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos, por cuanto cada uno de los coaligados, mediante los mecanismos internos, decide apoyar a cierto candidato y, por tanto, emite el respectivo aval suscrito por el representante legal o el delegado para el efecto, aval que, como tal, no puede ser prueba de pertenencia a la organización, en tanto habría una multimilitancia.

Por consiguiente, en el caso de las coaliciones, el aval no indica cuál es la militancia del candidato, precisamente, porque hay una multiplicidad de avales.

En ese orden, la pluralidad de avales no puede entenderse como la militancia plural del candidato, recuérdese que, por disposición constitucional, artículo 107, “En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.”

Entonces, para el Ministerio Público, es claro que, en el evento de las coaliciones, la multiplicidad de avales no puede significar que el candidato milita en cada una de las organizaciones que los emiten y, por ende, esa primera finalidad del aval que ha identificado la jurisprudencia no es aplicable frente a las coaliciones.

Así las cosas, esta delegada discrepa de la interpretación que hace el demandante, en el sentido según el cual, la militancia de **CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA** en el partido Alianza Verde se deduce del documento de 17 de julio de 2019, en el que **RODRIGO ROMERO HERNÁNDEZ** y **JAIME NAVARRO WOLFF**, obrando en calidad de representantes legales del partido Alianza Verde otorgaron aval a **ROMÁN OCHOA** para que, en nombre de dicha organización política, participara en las elecciones del 27 de octubre de 2019 como candidato a la alcaldía de Girón – Santander.

Como se indicó anteriormente, 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 objetivo de “inscribir y promover la



candidatura a la Alcaldía de Girón (S/der) del señor **CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA**... con ocasión del certamen comicial a celebrarse el **27 de octubre de 2019**". (Negrilla del texto original).

Es más, en la misma fecha en que el partido Alianza Verde emitió dicho documento -17 de julio-, **ROMÁN OCHOA** recibió el aval del **MAIS**; días antes lo había avalado el **partido Conservador** -28 de junio-; **ASI** -5 de julio- y **AICO** -16 de julio- y poco después, lo hicieron **Cambio Radical** -22 de julio- y el **Partido de la U** -24 de julio-

Por otra parte, es claro que el acuerdo de coalición solo podía suscribirse con posterioridad a que cada uno de los representantes legales de cada uno de las organizaciones políticas mencionadas, agotaran los procedimientos internos para la concesión del aval. Por ello, en este caso, el mencionada acuerdo se suscribió el 24 de julio de 2019.

Para el Ministerio Público, entonces, que el demandado hubiera sido avalado por 8 organizaciones políticas, no significa que milite en todas, por lo que, del aval del partido Alianza Verde, que es uno de los coaligados, no se deduce que indefectiblemente este militara en dicha colectividad, como lo entiende el apelante. Lo mismo podría afirmarse, a modo de ejemplo, del partido Conservador que también avaló al demandado. Esta tesis no es de recibo.

De acuerdo con lo expuesto, para esta delegada, resulta pertinente que la Sala Electoral precise las finalidades que cumple el aval, en el caso de las coaliciones pues, como se expuso, la pluralidad de avales no permite identificar la militancia del candidato. Igualmente, se impone analizar 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.

En ese contexto, como se expondrá a continuación, la militancia de un candidato avalado por una coalición, puede establecerse por otro mecanismo.



2.5.3.2. El formulario E-6 AL

El artículo 40 de la Constitución Política consagra el derecho – deber de los ciudadanos de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Una de esas manifestaciones de ese derecho, es la elección popular.

Por ello, la Sección ha sostenido que es deber del Estado garantizar que la participación democrática mediante el voto popular para la designación de quienes ejercen el poder político se lleve bajo estrictos parámetros de autenticidad y transparencia, de manera que los resultados electorales sean fiel reflejo de la voluntad libre del elector expresada en las urnas¹⁷.

Desde esta óptica, ha sostenido la Sección Quinta que “el sistema electoral hace referencia a los procedimientos por los cuales los ciudadanos ejercen el derecho al sufragio, los que se llevan a cabo bajo la dirección de la Registraduría Nacional del Estado Civil a través de una serie de etapas que se encuentran instituidas para que los comicios se desarrollen y culminen de manera ágil, segura y, principalmente, que estén provistos de veracidad.”¹⁸

El procedimiento electoral supone una serie de etapas, a cargo de la organización electoral: la preelectoral, la electoral y la postelectoral. En ellas, se emiten una serie de formularios¹⁹ o documentos electorales, que corresponden entonces, al registro de los diferentes momentos de cada una de ellas:

- E-1: Citación a jurados de votación.
- E-2: Resolución nombrando reemplazo de los jurados de votación.
- E-3: Lista de ciudadanos inscritos.
- E-4: Contraseña de inscripción.
- E-5: Resolución que señala los sitios de los escrutinios.
- **E-6: Acta de solicitud y aceptación de inscripción de candidatos.**
- E-7: Acta de modificación e inscripción de candidatos.
- E-8: Confirmación de listas de candidatos.
- E-9: Adhesivos urna cerrada y sellada.
- E-10: Lista de sufragantes.
- E-11: Acta de instalación y registro de votantes.

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 6 de junio de 2019, expediente: 11001-03-28-000-2018-00060, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ <https://www.registraduria.gov.co/Conozca-el-glosario-de-los.html>



- E-12: Autorización de voto a ciudadanos que no hacen parte de la mesa.
- E-14: Acta de escrutinio del jurado de votación
- E-15: Credencial para los testigos electorales de la mesa
- E-16: Credencial para los testigos electorales de la comisión escrutadora
- E-17: Recibo de documentos electorales para jurados de votación
- E-18: Constancia sobre prestación de servicios como jurados de votación.
- E-19: Recibo de documentos electorales.
- E-20: Acta de introducción de documentos electorales en el arca triclave.
- E-21: Sello del arca triclave.
- E-22: Resolución por lo que se reconstruye la comisión escrutadora.
- E-23: Constancia de la comisión escrutadora.
- E-24: Cuadro de resultados de la comisión escrutadora.
- E-25: Formulario para la reclamación.
- E-26: Acta parcial de escrutinio.
- E-27: Credencial que expide la comisión escrutadora.
- E-28: Credencial que expiden los delegados del Consejo Nacional Electoral. (negrilla fuera de texto)

Para el presente caso, es relevante el formulario E-6 AL relativo al **Acta de solicitud y aceptación de inscripción de candidatos**, que corresponde a la etapa preelectoral, dado que, según los recurrentes, el demandado declaró su militancia en el partido Alianza Verde.

El mencionado formato tiene varias secciones: la primera corresponde a la información del candidato, la segunda corresponde a la oportunidad para aceptar la curul en la corporación pública, artículo 25 Ley 1909 de 2018, así como la declaración bajo juramento de **no haber participado** en consultas de otras organizaciones, reunir las calidades y no estar incurso en inhabilidades y firma de aceptación del candidato y la **tercera**, “organización política a la pertenece el candidato”.

En la **sección 3** hay varias franjas: (i) partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos y una casilla para marcar si tiene o no personería jurídica; (ii) **Si el candidato pertenece a un partido o movimiento político favor diligenciar la información, caso en el cual se debe diligenciar** el nombre del suscriptor, su correo, teléfono y (iii) si el candidato pertenece a un grupo significativo de ciudadanos, caso en el cual se debe diligenciar la información de los inscriptores, así como los espacios relativos a los nombres y apellidos, cédula, teléfono, correo electrónico, firmas, cantidad de folios con firmas de apoyo, cantidad de firmas que



dice aportar e información sobre la póliza; y (iv) organizaciones políticas que conforman la coalición.

En efecto, como se puso de presente antes, en dicho documento electoral, en la casilla denominada **organización política a la que pertenece el candidato, CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA** registró al **partido Alianza Verde** y en el nombre del suscriptor se anotó a José Ángel Amador Sierra, correo pqr@partidoverde.org.co. En este formulario, **ROMÁN OCHOA** estampó su firma aceptando la candidatura.

El artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, que se ocupa de manera específica de los **candidatos de coalición**, consagró el deber de los que se inscriban por esta de indicar no solo cuáles colectividades la integran, sino manifestar **la filiación o militancia**.

En ese orden de ideas, esta casilla o franja del E-6 AL obedece a la previsión normativa según la cual, en el formulario de inscripción se indicarán los partidos y movimientos que integran la coalición y **la filiación política de los candidatos**. Se da la opción de que el candidato la declare que milita en un partido o movimiento político o en un grupo significativo de ciudadanos, dada la posibilidad de coaliciones entre ellos.

Este último aspecto, para el Ministerio Público, se explica en tanto, dada la pluralidad de avales, no sería posible determinar la militancia del candidato -que solo puede ser una.

Por esta razón, se observan diferencias en los formularios E-6 según el candidato sea inscrito por i) una única organización política; ii) una coalición o iii) un grupo significativo de ciudadanos.

Cuando la inscripción solo es avalada por un partido o movimiento político o por un grupo significativo de ciudadanos, el E-6 **no contiene** una casilla para que el



candidato registre su filiación política, tan solo está la información sobre el partido o movimiento político, la información del candidato, la oportunidad para aceptar la curul en corporación pública, así como las declaraciones bajo juramento y la firma del candidato.

Esta diferencia que puede explicarse en que, en los casos en que no hay coalición, el aval permite **presumir la militancia**, de ahí que la jurisprudencia considere que una de las finalidades del aval es identificar la militancia del candidato como se expuso anteriormente, aspecto este sobre el cual se solicita a la Sección determinar si esta presunción admite prueba en contrario, es decir, si el candidato inscrito puede indicar que no milita en la organización, en donde el aval, no lo puede hacer militante y, por tanto, admitirse que no necesariamente aquel es prueba de esta.

Ahora bien, independiente de la respuesta de la Sala, es claro que en el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011 que regula la inscripción de candidatos por partidos y movimientos políticos con personería jurídica y grupos significativos de ciudadanos, esto es, candidatos con un único aval, no se consagró la necesidad de que en el formulario de inscripción se registre la filiación política del candidato, en tanto, se insiste, se presume esta.

Desde esta perspectiva, considera el Ministerio Público que el registro de la filiación en el formulario E-6, cuando el candidato es avalado por una coalición, permite determinar en cuál de las colectividades que la integran, milita quien aspira a un cargo de elección popular.

En consecuencia, esta delegada considera que el hecho de que **CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA** haya registrado voluntariamente en la casilla “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.**



Por tanto, si bien 8 organizaciones avalaron su candidatura, **ROMÁN OCHOA** declaró su militancia en una de ellas: el Partido Alianza Verde y no hizo salvedad de ninguna índole sobre el particular.

Por tanto y al no existir prueba que demuestre lo contrario, se puede afirmar que, si bien en el año 2018 el demandado presentó renuncia al partido Alianza Verde, nada obsta para que se pueda inferir que, debido a la dinámica política producto de la proximidad de unos comicios y en la necesidad de obtener el mayor respaldo popular, **ROMÁN OCHOA** retomara su relación con el partido Alianza Verde. Es decir, la renuncia en 2018 no le impedían una nueva militancia. O por lo menos, no hay prueba de que, en dicha colectividad, no se pueda regresar o que la afirmación que se hizo en esta casilla responda a una realidad diversa.

En ese orden, si bien se desconocen las particularidades de la relación entre el demandado y la Alianza Verde y lo ocurrido luego de la renuncia, de lo que sí hay certeza es de que dicha organización lo avaló en su aspiración a la alcaldía de Girón y el candidato declaró su filiación en ella, en un documento electoral frente al cual no se adujo prueba que permita inferir que lo dicho en él no responde a la realidad.

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, alianza que se deduce de la afirmación que este hizo en el formulario E-6 y frente a la cual no se aportó prueba en contrario.

A partir de dicha premisa, corresponde determinar al Ministerio Público si aquel incurrió en doble militancia.

2.5.4. El apoyo del demandado a los candidatos a la gobernación de Santander

Este elemento de la doble militancia pretende demostrarse mediante videos y fotografías, por lo que es pertinente traer a colación algunas consideraciones sobre su valor probatorio.



2.5.4.1. Valor probatorio de grabaciones magnetofónicas y fotografías

De acuerdo con el artículo 243 del Código General del Proceso, los videos, las grabaciones y fotografías son documentos, por lo que su valoración se sujeta a las reglas establecidas para este medio de prueba. Sin embargo, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha indicado que los videos²⁰, al igual que las fotografías, son **documentos meramente representativos** que pretenden demostrar la ocurrencia de un hecho.

Por consiguiente, no solo deben valorarse en conjunto con los demás medios de prueba a partir de las reglas de la sana crítica, sino que, además, debe verificarse su autenticidad, en los términos del artículo 244 del Código General del Proceso, lo que supone que se tenga certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito, firmado, o cuando exista certeza respecto de la persona a quien se atribuya el documento.

Este artículo también indica 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”. (negrilla fuera de texto).

En ese sentido, la Sección Quinta ha afirmado que los videos y las fotografías son pruebas que están sometidas a las reglas establecidas en el Código General del Proceso²¹.

Ha destacado también que, el inciso segundo del artículo 244 del Código General del Proceso “dota de herramientas al operador jurídico a efectos de conferirle carácter de auténtico al documento que es arrimado a un proceso judicial, **cuando a pesar de desconocerse su autoría, esto es, quien lo realizó o suscribió, respecto de aquel en contra de quien se aduce no lo tache o no lo desconozca**, según el caso. Bajo esta

²⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 12 de agosto de 2014, radicado: AP – 680012331000-2010-00768-02, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

²¹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 31 de octubre de 2018, radicado: 11001-03-28-000-2018-00032-00, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.



presunción normativa se tiene que la develación de tal grabación, que en sí misma constituye un documento privado emanado de un tercero (desconocido) contiene la reproducción de imágenes que se invocaron en contra de una situación en la que se relaciona ... **pero que en la medida en que no fue tachado de falso por la parte demandada al contestar la demanda, surge el atributo de autenticidad por ausencia de controversia frente a su contenido**²². (negrilla fuera de texto).

De otra parte, conviene mencionar que, en lo concerniente a la relación entre derecho a la intimidad y las grabaciones, conviene resaltar que la Corte Constitucional ha manifestado:

“...el derecho a la intimidad involucra aspectos diversos de la persona humana, que van desde el derecho a la proyección de la propia imagen hasta la reserva de espacios privados, adicionales al domicilio del individuo, en los que éste desarrolla actividades que sólo le conciernen a sus intereses.

“ ...

“En esa medida, las grabaciones de imagen o de voz realizadas en ámbitos privados de la persona, con destino a ser publicadas o sin ese propósito, constituyen violación del derecho a la intimidad personal, si las mismas no han sido autorizadas directamente por el titular del derecho y, además, en caso extremo, si no han sido autorizadas expresa y previamente por autoridad judicial competente. El resultado de la recolección de la imagen o la voz sin la debida autorización del titular implica, sin más, el quebrantamiento de su órbita de privacidad y, por tanto, la vulneración del derecho a la intimidad del sujeto.” (negrilla fuera de texto).

En ese orden de ideas, las grabaciones de voz o imagen realizadas en los ámbitos privados sin el consentimiento del titular del derecho y que después se pretenden aportar como prueba a un proceso judicial, **son ilícitas** y, por tanto, corresponde al juez excluirlas sin más, razón por la cual no pueden ser objeto de valoración.

2.5.4.2. En ese orden de ideas, las pruebas aportadas en el caso de la referencia deben examinarse a partir de las siguientes premisas establecidas por la jurisprudencia de la Sección Quinta:

²² Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 29 de septiembre de 2016, radicado: 63001-23-33-000-2015-00375-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro.



2.5.4.2.1. La doble militancia no se configura, como lo entiende el actor, por el incumplimiento de un deber de apoyar a los candidatos de la misma colectividad del elegido a quien se le endilga dicha causal de nulidad.

Se trata de una prohibición, en los cinco eventos previstos por el legislador, que implican desplegar actos o conductas que materialicen respaldo. Por tanto, **omitir** el apoyo a un copartidario o recibir apoyo de actores políticos de colectividades diferentes a las del candidato, no constituyen doble militancia.

En este punto, es pertinente recordar que, recientemente, la Sección Quinta señaló que “al constituir las causales de doble militancia prohibiciones que pueden derivar en la nulidad de una elección, es decir, que pueden afectar los derechos políticos no solo a elegir sino también a ser elegido, su interpretación debe ser taxativa y restrictiva, por lo que se debe ajustar a la voluntad del constituyente y del legislador, para el caso concreto, sin que le sea dable al juez electoral extender las conductas prohibidas a otras y mucho menos, crear nuevas. **Por lo tanto, se reitera, la conducta prohibida para los candidatos a cargos de elección popular es apoyar...**”²³

En ese sentido, se afirmó que recibir apoyo no es una conducta prohibida que tenga consecuencias en el escenario de la acción de nulidad²⁴.

2.5.4.2.2. Acerca del apoyo que pueden brindar los candidatos de una coalición, como es el presente caso, la Sección en sentencia de 24 de septiembre de 2020 precisó que, si **el partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos al cual pertenece una persona no inscribe candidatos para un cargo específico, éste 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.

²³ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 20 de agosto de 2020, radicación: 11001-03-28-000-2019-00088-00, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

²⁴ Ibídem.



En consecuencia, la Sala entendió en esta providencia que el candidato primero se debe a la organización política en la que milita, razón por la que, si esta tiene candidatos inscritos, el apoyo solo puede ser para estos y no para los de la coalición²⁵.

Por tanto, entiende el Ministerio Público que, en esta decisión hay una subregla en materia de doble militancia, según la cual, si un candidato ha sido avalado por una pluralidad de organizaciones políticas, le corresponde apoyar a los candidatos de la organización en la que milita. Solo en el evento en que aquella no haya inscrito candidatos, podrá apoyar a los de la coalición o de aquellos que le hayan manifestado su apoyo. Y la militancia se determina a partir de la declaración de filiación política en el E-6.

En otras palabras, si la colectividad en la que se milita, según la afirmación de la filiación política en el E-6, a su vez postula a otras personas para otras contiendas electorales, le está vedado apoyar a los candidatos de los demás coaligados o adherentes, so pena de incurrir en doble militancia.

2.5.4.2.3. De acuerdo con lo expuesto, el demandado estaría incurrido en la prohibición de doble militancia si, a partir de las pruebas cuya valoración en primera instancia reprocharon los apelantes, se determina que apoyó a un candidato a la gobernación de Santander distinto a aquél al que inscribió el partido en el que dijo militar, según el formulario E-6.

En el presente caso está demostrado que **PEDRO LEÓNIDAS GÓMEZ GÓMEZ** fue candidato a la gobernación por la coalición integrada por el Polo Democrático Alternativo, el **Partido Alianza Verde** y Colombia Humana – Unión Patriótica.

Ello significa que el partido en el que **CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA** declaró su filiación, **Alianza Verde**, sí tenía candidato a la gobernación de Santander, de acuerdo con el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011, según el cual, el candidato de la

²⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 24 de septiembre de 2020, expediente: 11001-03-28-000-2019-00074-00 y 11001-03-28-000-2019-00075-00 ACUMULADO, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.



coalición será el candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella.

Es irrelevante si **GÓMEZ GÓMEZ** declaró su militancia en el Polo Democrático Alternativo, pues lo cierto es que, en virtud de la coalición, se convirtió en candidato a la gobernación también por la Alianza Verde dado que esta lo avaló y suscribió el acuerdo de coalición respectivo.

En este punto debe analizarse el contenido de la certificación de 19 de diciembre de 2019, suscrita por el Secretario General del Partido Alianza Verde aportada por el demandado, según la cual dicha colectividad “no otorgó aval para la Gobernación del departamento de Santander, y por lo anterior, el Partido Alianza Verde suscribió acuerdo de colación (sic) para respaldar a candidatura del señor **PEDRO LEONIDAS GÓMEZ GÓMEZ**, quien fue candidato a la Gobernación de Santander con aval principal del partido **POLO DEMOCRÁTICO ALERNATIVO**”.

Al respecto, para esta delegada la declaración anterior resulta contradictoria pues, por una parte, se afirmó que la Alianza Verde no otorgó aval y, por otra parte, se indicó que se coaligó con el candidato con “aval principal” del Polo Democrático.

Debe entenderse que con “aval principal” se hace referencia a que el candidato **GÓMEZ GÓMEZ** milita en el Polo Democrático. Pero dicha circunstancia no es óbice para que se considere que también era el candidato del partido Alianza Verde y Colombia Humana – Unión Patriótica, organizaciones que también avalaron a dicha persona. Justamente, la decisión de coaligarse implica necesariamente que todos los que deciden asociarse, tienen un mismo y único candidato, en concordancia con el artículo 29 de la Ley 1475 de 2011.

También se dijo en la referida certificación que **CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA** recibió el aval principal del partido Alianza Verde y suscribió coalición con otros 7 partidos, razón por la que, se afirmó, dicha colectividad “no recibe ninguna afectación” sobre la candidatura a la gobernación.



En el mismo sentido, entiende el Ministerio Público, que cuando el secretario del partido Alianza Verde habla del “aval principal” se refiere a la militancia del candidato, pues empleó dicha expresión tanto para **GÓMEZ GÓMEZ** quien registró su militancia en el Polo Democrático Alternativo, como para **ROMÁN OCHOA** quien declaró su filiación política en la Alianza Verde.

En todo caso, pese a las manifestaciones anotadas en la certificación en comento, para esta delegada no cabe duda de que el partido Alianza Verde tenía candidato a la gobernación de Santander, **PEDRO LEÓNIDAS GÓMEZ GÓMEZ**, pues a dicha conclusión se llega en virtud del precitado artículo 29 de la Ley 1475 de 2011.

Ahora bien, habrá lugar a revocar el fallo apelado, si **CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA** desplegó, por lo menos, un acto de apoyo a algún candidato distinto al candidato a la gobernación de la Alianza Verde, puesto que dicha circunstancia, le impedía respaldar la candidatura de los demás integrantes de la coalición “**CARLOS ROMÁN ALCALDE**”.

	Integrante de la coalición “Carlos Román Alcalde”	Candidato a la gobernación
1	Partido Alianza verde – en coalición	Pedro Leónidas Gómez Gómez
2	Cambio Radical	Elkin David Bueno Altahona
3	MAIS	-
4	AICO	-
5	Partido Conservador	Nerthink Mauricio Aguilar Hurtado
6	ASI	Elkin David Bueno Altahona
7	Partido de la U	Ángela Patricia Hernández Álvarez
8	Partido Liberal	Ángela Patricia Hernández Álvarez

Se insiste, aunque algunos de los demás partidos que avalaron a **ROMÁN OCHOA** tuvieron sus candidatos a la gobernación en diferentes coaliciones, dada la militancia del candidato en el partido Alianza Verde **no podía respaldar a ninguno de ellos**. Al único que válidamente hubiera podido respaldar era a **PEDRO LEÓNIDAS GÓMEZ GÓMEZ**.

En ese sentido, obra en el proceso, video aportado por el demandante, en el que según él se observa al demandado apoyar a la candidata **ÁNGELA PATRICIA**



HERNÁNDEZ ÁLVAREZ quien, fue avalada por la coalición integrada por los partidos de la U, el partido Liberal, Colombia Justa Libres, el Centro Democrático y el MIRA.

Al respecto, en la contestación, el demandado **no negó la autenticidad de dicho video**, y señaló que los apoyos que le son reprochados, “son circunstancias que deben ser probadas y en todo caso pierden su interés, al estar demostrada la desafiliación del señor Román desde el 20 de junio de 2018 al partido alianza verde”. **Tampoco cuestionó su licitud.**

El demandado no negó ser quien aparece en la grabación ni la tachó de falsa ni alegó violación de su derecho a la intimidad y el Ministerio Público no advierte que la prueba carezca de autenticidad, presunción que no fue desvirtuada, ni que se haya obtenido ilícitamente, se hizo en el marco de una reunión que se puede calificar de pública.

Por esas razones, a juicio de esta delegada, el video debe valorarse, como lo hiciera la Sala Electoral en oportunidad anterior²⁶.

En el video se registró una reunión con un número significativo de personas que se observan al fondo. En un primer plano aparece el demandado, vistiendo un chaleco del MIRA, haciendo una declaración, luego se registra a los candidatos con muchas personas.

El video al que hace referencia el actor como prueba de la doble militancia constituye un documento privado que registra la voz y la imagen del demandado, quien 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”.

²⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 29 de septiembre de 2016, radicado: 63001-23-33-000-2015-00375-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro.



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** para su candidatura a la gobernación de Santander- y que al final aparezca la foto de la candidata con su logo para la gobernación, permiten sostener que la grabación hizo parte de la campaña a los comicios para autoridades locales 2020-2023, en los que **tanto HERNÁNDEZ COMO ROMÁN participaron**.

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

Entonces, si **HERNÁNDEZ**, quien declaró su filiación (E-6 GO) en el Partido de la U, también contó con el aval del **MIRA** desde el 25 de julio de 2019, publicitó su campaña con el logo y colores representativos de este último, es razonable afirmar que el video se hizo en el marco de la campaña para los comicios de 27 de octubre de 2019. Además, según el calendario electoral adoptado por la RNEC por Resolución 14778 de 2018, la propaganda electoral a través de medios de comunicación social inició el 31 de julio de 2019, según lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 1475 de 2011: 60 días antes de la elección.

Para el Ministerio Público, es claro que el demandado respaldó la candidatura de **ÁNGELA PATRICIA HERNÁNDEZ ÁLVAREZ** porque (i) asistió a una reunión política portando un chaleco del **MIRA**, colectividad que avaló a dicha candidata, pero no al demandado **ROMÁN OCHOA** y (ii) del registro audiovisual efectuado en esa reunión, aparece invitando a votar por **HERNÁNDEZ y por sí mismo**.

Dichas conductas estaban prohibidas para **CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA** quien, pese a estar avalado por una coalición, solo podía apoyar al candidato a la gobernación del partido al que está afiliado, según declaró ante la autoridad



electoral, esto es, a **PEDRO LEÓNIDAS GÓMEZ GÓMEZ** candidato del Partido Alianza Verde.

Si bien, el demandante también aportó unas fotografías, lo cierto es que es suficiente un solo acto de apoyo para que se configure la doble militancia, razón por la que el Ministerio Público no se referirá a ellas, además, por la contundencia de la prueba audiovisual.

En este punto, el Ministerio Público llama la atención acerca de la suficiencia de la prueba audiovisual, dado que se ha sostenido que los videos, fotografías y grabaciones, deben valorarse en conjunto con los demás medios de prueba a partir de las reglas de la sana crítica, si no se desvirtúa su autenticidad y se avala su licitud –como ocurre en el presente caso-.

Al respecto, esta delegada considera que, bajo dichas reglas, el juez electoral, dada su tarea de buscar y garantizar la verdad electoral, puede concluir que es suficiente la prueba audiovisual para la demostración de la doble militancia, pues arroja elementos suficientes al efecto: imagen y audio.

La fotografía, solo registra imagen y la grabación solo audio. Por ello, es razonable que sean necesarios otros medios de prueba que contextualicen dichos documentos. En cambio, el video, según el caso, puede resultar suficiente para establecer que la conducta allí registrada mediante imagen y sonido constituye doble militancia, de ahí que no se necesiten testimonios o dictámenes periciales como podría ocurrir con fotos y audios.

En consecuencia, para esta delegada, en el presente caso, el video es prueba suficiente para concluir que el demandado **ROMÁN OCHOA** incurrió en doble militancia al apoyar a un candidato distinto al de su partido.



III. CONCLUSIÓN

Con fundamento en lo expuesto, esta delegada del Ministerio Público solicita **REVOCAR** la sentencia proferida el 28 de agosto de 2020 por el Tribunal Administrativo de Santander, para en su lugar, **DECLARAR** la nulidad de la elección de **CARLOS ALBERTO ROMÁN OCHOA** como alcalde municipal de Girón - Santander para el período 2020-2023.

Respetuosamente,


SONIA PATRICIA TÉLLEZ BELTRÁN
Procuradora Séptima Delegada ante el Consejo de Estado