# JUSTICIA CONSTITUCIONAL A DEBATE

VOL. 2.

Humberto Sierra Porto
Paula Robledo Silva
Diego González Medina
(Editores académicos)

Universidad Externado de Colombia

# JUSTICIA CONSTITUCIONAL A DEBATE

## VOL. II: CRÓNICAS JURISPRUDENCIALES DEL PRIMER SEMESTRE DE 2022

HUMBERTO ANTONIO
SIERRA PORTO
PAULA
ROBLEDO SILVA
DIEGO ANDRÉS
GONZÁLEZ MEDINA
(Editores académicos)

# JUSTICIA CONSTITUCIONAL A DEBATE

## VOL. II
## CRÓNICAS JURISPRUDENCIALES DEL PRIMER SEMESTRE DE 2022

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

*Justicia constitucional a debate* [e-book]. *Vol. II, Crónicas jurisprudenciales del primer semestre de 2022* / Paola Andrea Acosta Alvarado [y otros] ; Humberto Antonio Sierra Porto, Paula Robledo Silva, Diego Andrés González Medina (editores académicos). Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2023.
1 recurso electrónico (346 páginas) ; mapas.

ISBN: 9786287620780 (digital)

1. Colombia. Corte Constitucional – Jurisprudencia – 2022 -- Libros electrónicos 2. Garantías constitucionales – Colombia – 2022 -- Libros electrónicos 3. Aborto inducido -- Colombia -- 2022 -- Libros electrónicos 4. Delitos sexuales -- Colombia -- 2022 -- Libros electrónicos 5. Acuerdo de paz -- Aspectos constitucionales -- Colombia -- 2022 -- Libros electrónicos I. Acosta Alvarado, Paola Andrea II. Sierra Porto, Humberto Antonio, editor III. Robledo Silva, Paula, editora IV. González Medina, Diego Andrés, editor V. Universidad Externado de Colombia VI. Título

342 SCDD 15

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca. MRJ
julio de 2023

ISBN: 978-628-7620-78-0

© 2023, HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO, PAULA ROBLEDO SILVA, DIEGO ANDRÉS GONZÁLEZ MEDINA (EDITORES ACADÉMICOS)
© 2023, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá
Teléfono (+57) 601 342 0288
publicaciones@uexternado.edu.co
www.uexternado.edu.co

Primera edición: julio de 2023

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones
Corrección de estilo: Santiago Perea Latorre
Composición: María Libia Rubiano Marulanda

Impreso en Colombia
*Printed in Colombia*

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

FLORALBA PADRÓN PARDO
CAROLINA RICO MARULANDA
PAULA ROBLEDO SILVA

# *SU-213 de 2022 (Nulidad electoral de la elección del alcalde de Girón, Santander)*

## 1. CONTEXTO

El 27 de octubre de 2019 se celebraron en Colombia las elecciones locales para escoger los cargos uninominales de alcaldes y gobernadores de todo el país; así como también de los órganos colegiados de los concejos municipales, las asambleas departamentales y las juntas administradoras locales. Unos comicios especialmente importantes por el hecho de haber mostrado un incremento en la participación ciudadana, así como también un descenso en cuanto a votos nulos y votos en blanco[1].

En el caso de la elección del alcalde del municipio de Girón (departamento de Santander), los comicios contaron con la participación del 66,02% del censo electoral, y el 97,28% de los votos fueron válidos. Para dicho cargo se inscribieron solo tres candidatos: Carlos Alberto Román Ochoa, por la *Coalición Carlos Román Alcalde*; Óscar Alberto León Chacón, por la *Coalición por el Progreso de Girón*, y Blanca Azucena Rodríguez Romero, por *Siempre adelante con experiencia, trabajo y corazón*. El candidato ganador fue Román Ochoa, con el 69,53% de los sufragios[2].

La *Coalición Carlos Román Alcalde* estuvo integrada por los partidos Alianza Verde, de la Unión por la Gente (Partido de la U), Conservador Colombiano, Alianza Social Independiente (ASI), Cambio Radical y Liberal Colombiano, y por los movimientos Alternativo Indígena y Social (MAIS) y de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO). Sin embargo, al momento de ser inscrita su campaña, en el formulario E-6 AL, el suscriptor del documento –diferente al candidato– indicó que Román Ochoa pertenecía al partido Alianza Verde[3].

---

1 Juan Carlos Arenas Gómez. "Política y elecciones en Colombia, 2019. Una agenda de investigación sobre la reconfiguración del poder", *Estudios Políticos,* n.º 59, 2020, pp. 211-225, DOI: https://doi.org/10.17533/udea.espo.n59a09.

2 "Alcalde Colombia/Santander/Girón", *Elecciones Territoriales 2019,* Registraduría Nacional del Estado Civil, 27 de octubre de 2019, disponible en: https://elecciones1.registraduria.gov.co/pre_elec_2019/json/ACT/AL/27091.pdf

3 La inscripción de candidatos no debe ser realizada necesariamente por ellos mismos. En ocasiones se realiza por un miembro del partido, y después el candidato la acepta.

El 6 de noviembre de ese mismo año, la Comisión Escrutadora de Santander declaró la elección de Román Ochoa como alcalde del municipio de Girón. Trece días más tarde, se interpuso el medio de control de nulidad electoral en contra de dicha elección, por la presunta doble militancia, en modalidad de apoyo[4], de Román Ochoa. En la demanda se argumentó que se había incurrido en doble militancia al haber apoyado las candidaturas a la Gobernación (del departamento de Santander) de Ángela Patricia Hernández González (candidata de una coalición conformada por los partidos de la U, Liberal Colombiano, Colombia Justa Libres, Centro Democrático y Mira) y Mauricio Aguilar (candidato del movimiento ciudadano Siempre Santander). Una acción que, de acuerdo con la demanda, infringía no solo el artículo 107 de la Constitución y el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011[5], sino también el acta de conformación de la Coalición Carlos Román Alcalde, en donde se comprometía "irrestrictamente al candidato avalado

---

4 El Consejo de Estado ha señalado que esta se puede configurar bajo la modalidad por apoyo cuando concurran cinco elementos: i) el subjetivo, que hace referencia a que la persona que la comete detente cargos de dirección, gobierno, administración o control de partidos y movimientos políticos, o que haya sido elegida o aspire a serlo, para ocupar un cargo de elección popular; ii) el elemento objetivo, que se refiere al hecho de que el sujeto apoye aspirantes inscritos o respaldados por un movimiento o un partido político diferente al de él; iii) el elemento temporal, que consiste en que la situación ocurra durante una campaña política; iv) el elemento modal de la conducta, referido a que el partido político al que pertenece el sujeto haya inscrito una candidatura para el cargo; y v) el elemento territorial, referido a la circunscripción electoral en la que suceda.

5 La doble militancia fue prohibida en Colombia por el Acto Legislativo 01 de 2013, en donde se estableció que "[e]n ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento políticos con personería jurídica". Así como también en el artículo 2 de la Ley 1474 de 2011 que establece, en su inciso segundo, que "[q]uienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados. Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido, mientras que 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".

a respaldar candidaturas inscritas y avaladas o coavaladas por el Partido Alianza Verde a las corporaciones públicas"[6].

En el proceso de nulidad electoral, el 28 de agosto de 2020, el Tribunal Administrativo de Santander negó las pretensiones de nulidad. Esto por considerar que (i) Román Ochoa no pertenecía al partido Alianza Verde, pues estaba probado que había renunciado a dicho partido desde el 20 de junio de 2018, y (ii) las pruebas que habían sido presentadas no eran suficientes ni veraces como para comprobar su apoyo a los candidatos a la gobernación mencionados[7]. No obstante, dicha providencia fue impugnada por el demandante, quien consideró que no se había resuelto el problema jurídico fijado y se había desconocido el acervo probatorio.

En segunda instancia, el 3 de diciembre de 2020, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado revocó la decisión y declaró la nulidad de la elección de Román Ochoa como alcalde de Girón. En concreto, dicha corporación sostuvo que (i) la sentencia de primera instancia había desconocido que para la fecha de inscripción de la candidatura, Carlos Román efectivamente pertenecía al partido Alianza Verde; y que, en consecuencia[8], (ii) se configuraba la doble militancia en modalidad de apoyo, pues tenía una carga de apoyar a los candidatos de su partido de origen, o cuando menos, requería de la libertad dada por el partido para apoyar otros candidatos de los partidos que integraron su coalición[9].

El 1.º de febrero de 2021, Román Ochoa fue removido de su cargo como alcalde de Girón, lo que llevó a que el 20 de junio de 2021 se realizaran elecciones atípicas para la alcaldía del municipio, luego de las cuales cuatro días más tarde ya se había posesionado la nueva alcaldesa.

Inconforme con la decisión, Román Ochoa interpuso acción de tutela contra la providencia proferida por el Consejo de Estado el 3 de diciembre de 2020, argumentando que la decisión vulneraba sus derechos fundamentales

---

6 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 3 de diciembre de 2020, exp. 68001-23-33-000-2019-00867-02, párr. 4.

7 Ibíd., párr. 7.

8 Ibíd., párr. 26.

9 Ibíd., párr. 29.

al debido proceso, a elegir y ser elegido, a la autonomía de los partidos, a la seguridad jurídica, a la confianza legítima y al principio de legalidad, por haber incurrido en un defecto fáctico, un defecto sustantivo y un desconocimiento de precedente[10].

Posteriormente fueron instauradas otras tres acciones de tutela en contra de la sentencia del Consejo de Estado, lo que llevó a que el juez de primera instancia ordenara la acumulación de expedientes junto con el amparo promovido por Román Ochoa. En dicho procedimiento, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado decidió, el 20 de mayo de 2021, declarar la falta de legitimidad por activa de las tutelas presentadas por terceros, y negar el amparo de los derechos fundamentales alegados por Román Ochoa. Esto último, por considerar que no se había incurrido en ninguno de los defectos alegados por el accionante, así como también por estimar que no podían valorarse nuevos argumentos y pruebas que no habían sido alegados en el medio de control de nulidad electoral.

Dicha decisión fue impugnada, y el 30 de agosto de 2021 la Subsección B de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo revocó la sentencia de primera instancia y tuteló los derechos fundamentales de Román Ochoa. Esto por considerar que la Sección Quinta había incurrido en una indebida valoración probatoria al no tener en cuenta toda la evidencia disponible. Por ello, ordenó a la Sección Quinta adoptar una nueva decisión, la cual fue proferida el 14 de octubre de 2021. Ese mismo día, Carlos Román Ochoa reasumió sus funciones como alcalde del municipio de Girón.

---

10 Al respecto hay que precisar que la Corte Constitucional ha sido clara en señalar que para que proceda una acción de tutela contra una providencia proferida por una de las altas cortes es necesario acreditar la existencia de alguna de las causales especiales de procedibilidad, a saber: el defecto orgánico, el defecto procedimental absoluto, el defecto sustantivo, el defecto fáctico, el desconocimiento de precedente o la violación directa a la Constitución. Al respecto véase, entre otros, Luis Guillermo Guerrero Pérez. "La acción de tutela contra providencias judiciales", en Humberto Sierra Porto, Paula Robledo Silva y Diego González Medina (eds.), *Garantías judiciales de la Constitución*, t. 5, *Acción de tutela*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2023.

## 2. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

En términos generales, la demanda contra la sentencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado se fundó en la concurrencia de tres causales especiales de procedencia de la tutela contra providencias de altas cortes: (i) el defecto fáctico, (ii) el defecto sustantivo y (iii) la violación al precedente constitucional.

El defecto fáctico "surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión"[11]. De acuerdo con la acción de tutela, Román Ochoa argumentó que la Sentencia del 3 de diciembre de 2020 había incurrido en este defecto al valorar indebidamente el formulario E-6 AL, pues este no podía ser tenido como prueba de la pertenencia o militancia a un partido político; ello solo podía probarse a través de la inscripción que la persona hiciera directamente ante el partido.

En línea con lo anterior, también estimó la existencia del defecto fáctico al haberse dejado de valorar probatoriamente la renuncia que Román Ochoa había hecho en el año 2018 al partido Alianza Verde, con el propósito de presentarse a las elecciones locales por una coalición de partidos. Y en tercer lugar, consideró que el Consejo de Estado, de igual modo, había omitido valorar probatoriamente los coavales que habían hecho los otros partidos que apoyaron su candidatura en la Coalición.

Sumado a lo anterior, como parte de los argumentos relativos al defecto fáctico, Román Ochoa sostuvo que el Consejo de Estado había cometido un error en la interpretación de las restricciones para la doble militancia por apoyo. Esto, según él, porque la prohibición era respecto de candidaturas para corporaciones públicas, y los candidatos que habría apoyado eran para un cargo uninominal.

Por su parte, el defecto sustantivo significa que se adopta la decisión "con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión"[12]. Al respecto, el accionante argumentó que la decisión del Consejo de Estado

---

11 Corte Constitucional. Sentencia SU-048 de 2022.

12 Ibíd.

incurría en él al aplicar incorrectamente el artículo 2 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 en lo relativo a la prueba de la pertenencia a un partido o movimiento político. Así mismo, que se configuraba este defecto por haberse omitido aplicar las disposiciones legales civiles sobre la disposición de derechos por terceras personas sin consentimiento de la persona. Y por último, por la indebida interpretación del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011[13] en cuanto al concepto de militancia en el caso de los candidatos únicos de una coalición.

Por último, Román Ochoa aseguró que la Sentencia del 3 de diciembre de 2020 había desconocido el precedente constitucional en la materia contenido en las sentencias C-089 de 1994 y C-490 de 2011 en cuanto a la autonomía de los partidos políticos para la toma de decisiones a su interior.

Al proceso fueron vinculados la Sección Quinta del Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el partido político Alianza Verde, y, por supuesto, el ciudadano que había interpuesto el medio de control de nulidad electoral en contra de Román Ochoa; como también 291 personas que coadyuvaron la acción de tutela, el partido político ASI y el movimiento político MAIS, que de igual modo lo hicieron.

El magistrado Moreno Rubio, en su calidad de consejero ponente de la decisión impugnada, señaló que la sentencia había hecho una interpretación adecuada del artículo 29 de la Ley 1475 de 2011 en cuanto, pese a que el candidato se hubiese presentado por una coalición, debía tener una filiación política; en este caso, referida al partido Alianza Verde. Así mismo, precisó que, en el marco del proceso, la parte accionante no había tachado de falsa la inscripción hecha por un tercero de su candidatura y que, en todo caso, Román Ochoa la había aceptado al reconocer la candidatura. Finalmente, aclaró que a pesar de la existencia de la coalición, el partido Alianza Verde había quedado como responsable de la candidatura y por tanto él era el que rendía cuentas y presentaba información sobre la campaña.

El Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil solicitaron ser desvinculados del proceso por falta de legitimación

---

13 Este artículo regula el supuesto de la inscripción de candidatos por coaliciones conformadas por varios partidos y movimientos políticos.

por pasiva en su caso. No obstante, esta última suscribió los argumentos del accionante.

El partido político Alianza Verde se limitó a confirmar algunos de los hechos señalados en la demanda, tales como la fecha de la renuncia al partido, la existencia del aval para la candidatura y el resultado de los comicios que le dio la victoria a Román Ochoa. Así mismo, precisó que, en todo caso, las restricciones que se imponían para evitar la doble militancia en el caso de esta coalición estaban orientadas a las candidaturas a corporaciones públicas, no a cargos uninominales.

El ciudadano que había interpuesto el medio de control de nulidad electoral en contra de Román Ochoa adujo una prueba sobreviniente. En concreto, una certificación expedida el 3 de noviembre de 2020 por el partido Alianza Verde, en donde acreditaba que Román Ochoa era militante de dicho partido desde el 1 de julio de 2019; es decir, desde antes de su elección como alcalde de Girón.

Por último, vale destacar que el movimiento político MAIS agregó a los argumentos del accionante que existía un importante vacío legal en materia de doble militancia en supuestos de coaliciones políticas. Por su parte, el partido ASI señaló que en todo caso los candidatos que Román Ochoa había apoyado pertenecían a partidos de la coalición que había avalado su candidatura a la alcaldía de Girón.

También fue vinculada al proceso, con el objetivo de garantizar el derecho al debido proceso, Yulia Moraima Rodríguez Esteban, elegida como alcaldesa del municipio de Girón en las elecciones atípicas que tuvieron lugar en junio de 2021 como consecuencia de la nulidad de la elección de Román Ochoa, solicitando aquella el restablecimiento de sus derechos fundamentales para que la Corte la declarara alcaldesa del municipio durante el periodo restante de gobierno.

## 3. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

La Corte empieza por analizar el cumplimiento a cabalidad de los requisitos generales de procedibilidad de los amparos contra providencias judiciales. En esa medida, verifica que se hayan acatado los requisitos relacionados con legitimación, relevancia constitucional, subsidiariedad, inmediatez,

irregularidad procesal decisiva, identificación de los hechos vulneradores y prohibición de tutela contra sentencia de tutela.

Posteriormente, determina la existencia de tres problemas jurídicos, necesarios de cara a decidir el caso concreto. Se trata de verificar si se configuró cada uno de los defectos alegados por el accionante: el fáctico, el sustantivo y el desconocimiento de un precedente.

Como parte del *obiter dicta*, la Corte incluye varias cuestiones que estima relevantes para resolver los problemas jurídicos propuestos. Así, se pronuncia con respecto a: (i) la inscripción de candidaturas, (ii) el alcance de la prohibición de la doble militancia y (iii) las coaliciones políticas.

Frente a la inscripción de candidaturas, la Corte hace una revisión de la normativa aplicable, dentro de la que incluye no solo el artículo 107 de la Constitución, sino también las leyes 130 de 1994, 996 de 2005 y 1475 de 2011, y el Decreto Legislativo 2241 de 1986 (Código Electoral). La cual complementa con una revisión de la jurisprudencia relevante, dentro de la que menciona al menos dos sentencias de la propia Corte Constitucional: la C-490 de 2011[14] y la C-1081 de 2005[15], y al menos una decena más de la Sección Quinta del Consejo de Estado.

A juicio de la Corte, a partir de dichas fuentes es posible extraer cuatro reglas relevantes y determinantes para el análisis de aquellos casos relacionados con la inscripción a corporaciones públicas por coaliciones políticas. Estas son: (i) que la inscripción de la candidatura debe ser realizada por el representante legal del partido político, o por la persona que haya sido delegada por él; (ii) que con la firma del formulario de inscripción se acepta la candidatura, pero también se manifiesta bajo la gravedad de juramento que se forma parte del partido o movimiento político que lo postula; (iii) que es necesario señalar en el formulario los partidos que

---

14 En la que hizo la revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria n.º 190/10 Senado – 092/10 Cámara, "por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones".

15 En la que efectuó el control de constitucionalidad al Reglamento 01 de 2003 del Consejo Nacional Electoral, por medio del cual se regula el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003.

integran la coalición por la que se presenta el candidato, pero también el partido principal de este; y (iv) que la inscripción debe, necesariamente, ir acompañada por los avales y coavales de los partidos.

Estimamos importante resaltar que la Corte presta especial atención a la finalidad constitucional que cumple la inscripción de las candidaturas a través de los partidos (en este caso). Esto al agotarse, con ello, dos funciones fundamentales para garantizar los derechos políticos de las personas y, en general, de la sociedad, cuyo cumplimiento corresponde a los partidos: la prohibición de la doble militancia de un candidato y la prohibición de que un partido presente a dos candidatos para el mismo cargo uninominal.

En cuanto a la figura de la doble militancia, la Corte también apela a dos fuentes fundamentales de derecho: la ley y la jurisprudencia, tanto constitucional como de lo contencioso administrativo. En ese sentido, deja claro que se trata de una institución de rango constitucional, gracias a los actos legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009, y que fue posteriormente desarrollada por la Ley Estatutaria 1475 de 2011. Así mismo, afirma que se trata de una figura que tiene cuatro propósitos esenciales: (i) la consolidación y fortalecimiento de los vínculos con el electorado; (ii) evitar el transfuguismo político; (iii) evitar la personalización de la política y la injerencia de actores ilegales, y (iv) prevenir la indisciplina partidista.

Del recuento de jurisprudencia constitucional hecho también se precisa que existe una sola excepción para el régimen de la doble militancia, y es el caso de la inexistencia del partido político (como, por ejemplo, cuando el mismo es disuelto). Y por su parte, del recuento de la jurisprudencia contencioso administrativa, más allá de la reafirmación de las posiciones compartidas con la Corte Constitucional, resulta llamativa la referencia a la Sentencia del 14 de octubre de 2021[16], que declaró la nulidad electoral del gobernador de La Guajira. En ella, el Consejo de Estado señaló que la obligación de los candidatos de coaliciones de apoyar en primera instancia a los candidatos que su partido principal presente para otro cargo o corporación, antes que a los demás candidatos de los partidos que integran la

16 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 14 de octubre de 2021, exp. 19001-23-33-003-2019-00368-01.

coalición a la que se pertenece, aplicaría a partir de las siguientes elecciones, al ser apenas *jurisprudencia anunciada*.

Con relación a las coaliciones políticas, la Corte señala que si bien su regulación en el caso de las candidaturas quedó en manos del legislador a partir del Acto Legislativo 02 de 2015, lo cierto es que existen disposiciones constitucionales y legales suficientes para comprender los requisitos y obligaciones que de ellas se derivan. En esa medida, reitera que las normas aplicables son las leyes 130 de 1994, 966 de 2005 y, en particular, 1475 de 2011, en su artículo 29, en el cual se establecen como mínimo siete requisitos para las candidaturas por coaliciones.

Estos requisitos son: (i) la definición del mecanismo para la designación del candidato; (ii) en el caso de candidaturas a alcaldías y gobernaciones, la definición del programa político; el acuerdo en cuanto a (iii) los mecanismos de financiación, (iv) la distribución de la reposición estatal de gastos, (v) la publicidad y auditoría internas de la campaña, (vi) la forma de integrar la terna para el reemplazo en caso de faltas absolutas y (vii) la distribución de aportes estatales en campaña.

Así mismo, precisa la Corte que es clara la existencia de al menos tres supuestos para que se configure la doble militancia en estos casos. El primero, relacionado con los candidatos dentro de una consulta interpartidista que apoyen a candidatos de otros partidos. El segundo, el caso de los partidos que integran la coalición cuando apoyen otros candidatos. Y por último, cuando el candidato elegido apoye a otros candidatos.

Sumado a ello, la Corte precisa que en su historia solo ha tenido la oportunidad para pronunciarse en tres casos sobre las coaliciones: las sentencias C-1081 de 2005, C-1153 de 2005[17] y C-490 de 2011.

Así mismo, acudiendo a la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado, la Corte enfatiza de manera más clara en los requisitos específicos para la inscripción de candidaturas por coalición. De allí que

---

17 En la que realizó el control de constitucionalidad al Proyecto de Ley Estatutaria n.º 216/05 Senado, 235/05 Cámara, "por medio de la cual se reglamenta la elección del Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones".

señale que a pesar de que exista una omisión legislativa en el caso de las candidaturas para cargos uninominales, como mínimo debe cumplirse con el acuerdo previo de los partidos y movimientos que integraran la coalición, así como con la inscripción a través del formulario E-6 de la Registraduría, en donde se especifique de manera clara cuáles son los partidos que integran la coalición, así como también cuál es la filiación política del candidato.

Sobre esto último, la Corte precisa que se debe entender que el hecho de tratarse de un candidato único por parte de la coalición y los partidos que la integran no supone la pérdida de la filiación política principal del candidato. En otras palabras, que a pesar de ser candidato de una coalición, mantiene su pertenencia al partido político en el que milita o que integra.

Ahora bien, para efectos de resolver los problemas jurídicos planteados en el caso concreto, la Corte se concentró en analizar, frente a cada uno de ellos, cómo había sido el obrar de la Sección Quinta en la sentencia demandada. Así, empezó por analizar si se configuraba, o no, el defecto fáctico alegado.

Al respecto, la Corte estimó que la Sentencia del 3 de diciembre de 2020 no incurría en dicho defecto, pues (i) el formulario E-6 AL sí constituía un medio de prueba idóneo para comprobar la filiación política del candidato, tanto por la información que contenía como por la libertad de valoración probatoria con la que cuenta el juez; (ii) en el aval dado por el partido Alianza Verde se establecía de manera expresa el compromiso que asumía el candidato de respaldar las candidaturas que ese mismo partido presentara para corporaciones públicas; (iii) en ninguno de los documentos de coaval o aval de los demás partidos se incluía una disposición de este tipo; (iv) el acuerdo de la coalición reconocía explícitamente al partido Alianza Verde como avalista principal y, por tanto, dejaba en manos de él todo lo relacionado con la rendición de cuentas, la auditoría, la financiación estatal, etc.; (v) la persona que había suscrito el formulario E-6 AL era el secretario de la Dirección Ejecutiva Departamental de Santander del partido Alianza Verde y, por tanto, se entendía que era un delegado legítimo del representante legal del partido; y (vi) Román Ochoa, al firmar dicho formulario, había aceptado bajo la gravedad de juramento la información allí consignada, incluida su filiación política.

Con relación al defecto sustantivo, la Corte sostuvo que tampoco se configuraba. En especial por seis razones generales: (i) la interpretación sistemática de los artículos 107 de la Constitución y 2 y 9 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 supone que el único presupuesto para la prohibición de la doble militancia es la posibilidad o el ejercicio de la representación política; (ii) en caso de materializarse, se afectarían gravemente el principio democrático representantivo, la claridad, la probidad y la lealtad en las relaciones entre candidatos y electores, la confianza del electorado y la disciplina partidista; (iii) el legislador sí definió al menos tres presupuestos que aplican para la configuración de la doble militancia en las candidaturas de coaliciones, esto en el artículo 29 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011[18]; (iv) los candidatos deben a su partido lealtad y disciplina, antes que a los

---

18 "Artículo 29. *Candidatos de coalición*. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica coaligados entre sí y/o con grupos significativos de ciudadanos, podrán inscribir candidatos de coalición para cargos uninominales. El candidato de coalición será el candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella. Igualmente será el candidato único de los partidos y movimientos con personería jurídica que aunque no participen en la coalición decidan adherir o apoyar al candidato de la coalición.
En el caso de las campañas presidenciales también formarán parte de la coalición los partidos y movimientos políticos que públicamente manifiesten su apoyo al candidato. En el formulario de inscripción se indicarán los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos.
Parágrafo 1. Antes de la inscripción del candidato, la coalición debe haber determinado los siguientes aspectos; mecanismo mediante el cual se efectúa la designación del candidato, el programa que va a presentar el candidato a gobernador o alcalde, el mecanismo mediante el cual se financiará la campaña y cómo se distribuirá entre los distintos partidos y movimientos que conforman la coalición la reposición estatal de los gastos, así como los sistemas de publicidad y auditoría interna. Igualmente deberán determinar el mecanismo mediante el cual formarán la terna en los casos en que hubiere lugar a reemplazar al elegido.
Parágrafo 2. La suscripción del acuerdo de coalición tiene carácter vinculante y por tanto, los partidos y movimientos políticos y sus directivos, y los promotores de los grupos significativos de ciudadanos no podrán inscribir, ni apoyar candidato distinto al que fue designado por la coalición.
La inobservancia de este precepto, será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al designado en la coalición.

demás integrantes de la coalición; (v) las candidaturas de coaliciones se regulan no solo por el artículo 29 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, sino también por su artículo 2 y el artículo 107 de la Constitución; y (vi) es aplicable el régimen de doble militancia al concurrir los dos supuestos fácticos fundamentales: la aspiración a ser elegidos y la afiliación a una organización política.

En esa misma medida, el juez constitucional rechaza los planteamientos del accionante frente a (i) la falta de aplicación del artículo 2 de la Ley Estatutaria 1475 sobre la inscripción al partido político como única prueba válida para acreditar la filiación política; (ii) la indebida aplicación del artículo 29 de esa misma ley frente a la posibilidad de apoyar cualquier candidato de la coalición, y (iii) la falta de aplicación de los artículos 1502, 1526 y 1740 del Código Civil sobre la nulidad de los actos sin consentimiento.

A manera de recordatorio, vale señalar que la Corte determinó que la filiación política se prueba de varias maneras, entre ellas, a través del formulario E-6 AL, que todos los candidatos, inclusive aquellos que se presentan por una coalición, tienen una filiación política principal que les es oponible, y que en este caso la inscripción y el suministro de la información de filiación política habían sido consentidas al contar con la firma auténtica del candidato Román Ochoa.

Por último, la Corte desestima el argumento sobre el presunto desconocimiento del precedente establecido en la Sentencia C-490 de 2011.

---

Parágrafo 3. En caso de faltas absolutas de gobernadores o alcaldes, el Presidente de la República o el gobernador, según el caso, dentro de los dos (2) días siguientes a la ocurrencia de la causal, solicitará al partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato una terna integrada por ciudadanos pertenecientes al respectivo partido, movimiento o coalición. Si dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al de recibo de la solicitud no presentaren la terna, el nominador designará a un ciudadano respetando el partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato. No podrán ser encargados o designados cómo gobernadores o alcaldes para proveer vacantes temporales o absolutas en tales cargos, quienes se encuentren en cualquiera de las inhabilidades a que se refieren los numerales 1, 2, 5 y 6 del artículo 30 y 1, 4 y 5 del artículo 37 de la Ley 617 de 2000. Ningún régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los servidores públicos de elección popular será superior al establecido para los congresistas en la Constitución Política".

Por el contrario, a criterio del juez constitucional, la Sección Quinta del Consejo de Estado siguió dicho precedente al reconocer (i) que la prohibición de doble militancia aplica también a las coaliciones políticas; (ii) que la naturaleza vinculante de los acuerdos de dichas coaliciones no atenta contra la autonomía política de los partidos; (iii) que la constitucionalización de la prohibición de la doble militancia constituye una de las medidas fundamentales para otorgar mayor vigor a los partidos políticos; (iv) que justamente los Estatutos del partido Alianza Verde contemplan las obligaciones de sus integrantes y militantes, y finalmente, (v) que el acuerdo de coalición era claro respecto a su regulación a partir de las disposiciones legales y estatutarias en la materia.

En síntesis, de acuerdo con la interpretación de la Corte Constitucional, no se configuró ninguna de las causales especiales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales de altas cortes, por lo que no hubo lugar a la protección de los derechos invocados.

Finalmente, vale señalar que la Corte desestimó la solicitud de restablecimiento de derechos de la señora Rodríguez Esteban, quien fue elegida como alcaldesa del municipio de Girón en las elecciones atípicas de junio de 2021. En concreto, la Corte precisó que a pesar de su reconocimiento como tercera con interés directo en la decisión, ello no la habilitaba para elevar pretensiones particulares como la de su declaratoria como alcaldesa durante el resto del periodo de gobierno. Esto por dos razones. En primer lugar, porque la definición de las vacancias temporales y definitivas de los alcaldes se encuentra regulada en la Constitución y la ley, lo que impide a la Corte variar las reglas que existen para ello. Y en segunda término, por cuanto en criterio de la Corte no hubo irregularidades en su elección o desvinculación como alcaldesa del municipio de Girón.

Vale destacar que a la decisión mayoritaria presentaron salvamentos de voto los magistrados Alejandro Linares Cantillo y Antonio José Lizarazo Ocampo, y la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado. Así mismo, la magistrada Natalia Ángel Cabo aclaró su voto.

## 4. ANÁLISIS CRÍTICO DE LA DECISIÓN

La Sentencia SU-213 de 2022 es una decisión de evidente importancia, cuyo análisis resulta de gran relevancia. En primer lugar, porque se trata de las

pocas veces en las que la Corte Constitucional se ha pronunciado respecto a la figura de las coaliciones políticas; y, además, porque esta decisión genera un impacto directo no solo en la configuración y funcionamiento de nuestro sistema electoral, sino también, en el alcance de los derechos políticos de los candidatos y de los electores. Pero, adicionalmente, porque las conclusiones alcanzadas por el juez constitucional no son pacíficas, ni al interior de la Corte, ni en la Jurisdicción de lo Contencioso- Administrativo, ni en la academia.

Por ello, con el propósito de ilustrar mejor estas discusiones, a continuación presentaremos dos análisis de la sentencia. Uno, en el que se comparte plenamente la posición mayoritaria de la Corte; y otro, en el que se llama la atención sobre algunos puntos "débiles" de la providencia. En ese sentido, el apartado 4.1 recoge la posición de dos de nosotras (Padrón Pardo y Rico Marulanda); y el 4.2 corresponde a la percepción de otra de nosotras (Robledo Silva).

### 4.1. El alcance de las coaliciones electorales y de las competencias de la Corte en sede de revisión de tutelas

En nuestro concepto, la decisión adoptada por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-213 de 2022 es acertada, con fundamento en los siguientes argumentos: i) el alcance de las coaliciones electorales y ii) las atribuciones de la Corte Constitucional en materia de revisión de tutelas.

El primer argumento se refiere a que las coaliciones electorales constituyen una alternativa para los partidos y movimientos políticos para postular candidatos de manera conjunta, en virtud de la cual estas agrupaciones en ejercicio de su libertad y autonomía deciden aunar esfuerzos como estrategia política para ganar elecciones. En otras palabras, las coaliciones proporcionan a las agrupaciones políticas débiles una posibilidad de acceso al poder público, por medio de la sumatoria de fuerzas, incluso de organizaciones con ideologías diferentes.

Se trata de una figura que no fue incorporada expresamente en el ordenamiento jurídico por el constituyente de 1991. Sin embargo, de la lectura del ordinal 3.º del artículo 40 de la Constitución se puede deducir su existencia, en la medida en que dispone que los ciudadanos participan

en la conformación, ejercicio y control del poder político a través de la constitución de "partidos, movimientos y *agrupaciones políticas* sin limitación alguna, para formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas".

De igual manera, el diseño de algunas variables del sistema electoral para la elección de cargos uninominales, principalmente para la elección de presidente de la República, promueve la conformación de las coaliciones, con el propósito de facilitar la gobernabilidad política y permitir que las agrupaciones políticas pequeñas tengan la posibilidad de acceder al ejercicio del poder presidencial.

Adicionalmente, y aunque la legislación sobre partidos políticos tampoco contemplaba de forma expresa la figura de las coaliciones, sí lo hacía de forma implícita, si tenemos en cuenta lo expuesto en el artículo 12 de la Ley 130 de 1994[19], en el cual se dispone: "… Los partidos y movimientos políticos que concurran a las elecciones formando coaliciones determinarán previamente la forma de distribución de los aportes estatales a la campaña".

Aunado a lo anterior, y luego de la reforma constitucional del año 2002, el Acto Legislativo 02 se refirió a las coaliciones, en el sentido de establecer que, para efectos de proveer las faltas absolutas de alcaldes y gobernadores, cuando falten menos de dieciocho meses para la finalización del periodo constitucional, su designación se hará "respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito".

Lo que ratifica la posibilidad de postular candidatos por medio de coaliciones en las elecciones para cargos uninominales, reduciendo con ello, sin duda alguna, las dificultades en el ejercicio del derecho a ser elegido.

Solo hasta el año 2009, en virtud de la aprobación de la reforma política –Acto Legislativo 01– se introduce expresamente la figura en el texto constitucional, al habilitar a los partidos y movimientos políticos para postular candidatos por coalición. En ese sentido, el artículo 1 de la reforma modificó el artículo 107 de la Constitución, de la siguiente manera:

---

19 "Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones".

> Artículo 107:
>
> […] Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, podrán celebrar consultas populares o internas o interpartidistas que coincidan o no con las elecciones a Corporaciones Públicas, de acuerdo con lo previsto en sus Estatutos y en la ley…

Por su parte, el legislador estatutario, en primer lugar, prescribió que los partidos y movimientos que participen en el certamen electoral por medio de coaliciones tienen derecho a la financiación estatal por reposición de votos, siempre y cuando previamente definan la forma de distribución[20]; en segundo lugar, estableció que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica pueden postular candidatos a la presidencia de la República de forma individual o en alianzas[21]; en tercer lugar, señaló que el candidato de coalición para cargos uninominales será el candidato único de las agrupaciones coaligadas, y que en la inscripción ha de indicarse la filiación política de los candidatos. Así mismo, fijó los asuntos que han de ser definidos previo a la inscripción. Por último, refirió la necesidad de suscribir un acuerdo de coalición con carácter vinculante, lo que impone la obligación de apoyar al candidato designado en la coalición[22].

Luego, mediante el Acto Legislativo 02 de 2015, se estableció que "[l]os partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas".

En esta oportunidad se amplía la posibilidad de que los partidos y movimientos políticos conformen coaliciones electorales para la postulación de candidatos a las corporaciones públicas, siempre y cuando no superen el 15 % de votos válidos, lo que excluye de plano que participen en tales coaliciones los grupos significativos de ciudadanos o partidos sin personería jurídica.

---

20 Ley 130 de 1994, art. 13.

21 Ley 996 de 2005, art. 7.

22 Ley 1475 de 2011, art. 29.

El recuento del desarrollo normativo no es repetitivo y resulta determinante para entender el alcance que tienen las coaliciones como modalidad para la postulación de candidaturas. Al respecto, es preciso señalar que las alianzas electorales se insertan en un momento y una regulación que tiene como propósito principal la disminución de la fragmentación política[23], la depuración y el fortalecimiento de los partidos políticos, la necesidad de contener los personalismos en el escenario político e incentivar la gobernabilidad política.

Por esta razón, el constituyente modificó las reglas de competencia electoral, incluyendo la obligación de presentar listas únicas, y al incluir umbrales o barreras de acceso y modificación de la fórmula electoral, por la cifra única repartidora como regla general. Adicionalmente, consagró un régimen sancionatorio dirigido a los directivos, partidos y movimientos políticos, y se establecieron algunas restricciones o limitaciones al ejercicio del derecho al sufragio pasivo y al derecho a formar parte de partidos, movimientos y agrupaciones políticas, tal como la prohibición de doble militancia.

Esta prohibición cobija tanto a militantes, directivos y candidatos que resulten elegidos como a quienes ostentan cargos de gobierno, administración y control en los partidos o movimientos políticos, y constituye una garantía de respeto "al principio democrático representativito que exige que la confianza depositada por el elector en determinado plan de acción política no resulte frustrada por la decisión personalista del elegido de abandonar la agrupación política mediante la cual accedió a la corporación pública o cargo de elección popular", que se hace más rígido respecto de quienes resultan elegidos por una agrupación política específica[24], en tanto dará lugar a la imposición de las sanciones definidas estatutariamente y además constituye causal de nulidad electoral.

La redacción del artículo 2 de la Ley 1475 de 2011 no incluye expresamente a las coaliciones, lo que no significa que los candidatos postulados por conducto de ellas estén exentos de la prohibición de doble militancia. Al respecto, es importante señalar que se trata de una limitación de carácter

---

23 Generada por la flexibilización de requisitos para el reconocimiento de la personería jurídica de los partidos, entre otras razones.

24 Corte Constitucional. Sentencia SU-209 de 2021.

subjetivo que exige la lealtad del candidato con la agrupación política a la que pertenece y sus electores, en aras de dotar de mayor legitimidad al sistema político a través del fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos.

La reglamentación de las coaliciones ha sido dispersa e incompleta. Sin embargo, en ninguna oportunidad ha implicado la modificación de los requisitos y calidades para el ejercicio del cargo, como tampoco el régimen de inelegibilidades previsto, bajo el argumento de la necesidad de establecer un régimen diferenciado en función de la agrupación que postula, porque difiere de los requisitos que deben acreditar las agrupaciones políticas que concurren al proceso electoral, tales como el aval, el número mínimo de firmas, la póliza y una votación que no puede superar el 15% de los votos válidos, tratándose de coaliciones para la presentación de candidatos a las corporaciones públicas.

El segundo argumento es el de las atribuciones de la Corte Constitucional en materia de revisión de tutelas. Con base en lo hasta aquí expuesto, no le corresponde al juez de conocimiento, ni al juez de tutela, hacer una interpretación exegética que tenga por objeto excluir a los candidatos de coalición de la prohibición contenida en los artículos 107 de la Constitución y 2 de la Ley 1475 de 2011; hacerlo contravendría el modelo de democracia representativa que da lugar y justifica la limitación al ejercicio del derecho al sufragio pasivo y a la decisión de formar parte de partidos, movimientos y agrupaciones políticas.

Así las cosas, compartimos la afirmación en el sentido de que la inexistente regulación de las coaliciones o alianzas electorales ha generado efectos adversos al correcto funcionamiento del sistema democrático, en tanto ha permitido que los partidos encuentren una alternativa para hacerse al poder político y obtener ventajas para la creación de agrupaciones políticas nuevas, lo que implica una mayor fragmentación política. En efecto, no existe un marco preciso que establezca límites respecto del tipo de alianzas que se pueden conformar, como tampoco con quién se deben conformar de tal manera de no defraudar las expectativas de los ciudadanos-electores.

Sin embargo, no es el juez de revisión de tutela el llamado a llenar los vacíos de la regulación, puesto que no es de su competencia, dado que esta se circunscribe a lo definido en el artículo 241 de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991, que en todo caso tiene como objetivo la unificación de los criterios de interpretación y aplicación de las normas constitucionales.

Asimismo, de esta forma se precisa el alcance de los derechos fundamentales, se establecen reglas de procedencia de la acción de tutela y se sienta doctrina constitucional[25].

### 4.2. OPORTUNIDADES PERDIDAS

En términos generales, comparto la decisión adoptada por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-213 de 2022, entre otras cosas, porque hace un énfasis importante en la relación que existe entre la prohibición de la doble militancia y la disciplina de partido. Esto, por cuanto, como la misma Corte lo ha reconocido en sentencias anteriores, como la C-490 de 2011, la disciplina partidista funge como un medio para preservar y garantizar el principio democrático representativo. Claro está, partiendo de que al interior de los partidos debe(ría) existir coherencia ideológica y, por tanto, directrices a sus miembros y militantes.

Y es que no podemos pasar por alto que una de las finalidades de la prohibición de la doble militancia es, precisamente, corregir en alguna medida las características que han definido nuestro sistema electoral históricamente. Entre ellas, por ejemplo, la atomización del sistema, la indisciplina inter e intrapartidista, la corrupción, el excesivo personalismo político y la infiltración de organizaciones criminales en la política[26]. Lo que es especialmente importante si reconocemos que la disciplina y la cohesión no han sido las mayores virtudes de nuestros partidos políticos[27].

Ahora bien, también es importante recordar que, en cierta medida, las coaliciones políticas pueden explicarse, en contextos como el colombiano, a raíz de la necesidad de fortalecer y superar las debilidades de nuestro

---

25 Floralba Padrón Pardo y Juan Camilo Rodríguez Vizcaíno. "Sentencia de tutela, órdenes, impugnación y segunda instancia", en Sierra Porto, Robledo Silva y González Medina (eds.), *Garantías judiciales de la Constitución*, t. 5, *Acción de tutela*, cit.

26 Bibiana Clavijo *et al. Reforma política y reelección,* Bogotá, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, 2009.

27 Carlos Eduardo Gechem Sarmiento. "Los partidos políticos en Colombia: entre la realidad y la ficción", *Revista Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia, n.º 23, 2009, p. 141.

sistema político. En especial, dado que el clientelismo y la atomización política han sido constantes. En ese sentido, las coaliciones responden a la falta de partidos políticos fuertes y mayoritarios, y a la necesidad de la continuidad del ejercicio político; pero se materializan en clave, no de partidos, sino de intereses[28].

De allí que la conclusión de la Corte en cuanto al deber de lealtad en el contexto de las coaliciones cobre sentido. Así, el juez constitucional señala acertadamente:

> … las exigencias mencionadas obedecen no solo a la militancia del candidato en la organización, sino también a la identidad ideológica entre este y el partido, a la claridad que sobre el particular deben tener los electores, al otorgamiento del aval principal y a la postulación ante las demás colectividades.
>
> En cuanto a los partidos y organizaciones que integran la coalición, el deber de lealtad y disciplina se sustenta, por un lado, en que el candidato de la coalición es el candidato único de las organizaciones políticas que la conforman y, por otro lado, en el carácter vinculante del acuerdo de coalición.

Por ello, es apenas lógico que al momento de ponderar las finalidades que sustentan las coaliciones y la prohibición de la doble militancia con los derechos fundamentales de un candidato, la primacía de la voluntad de la coalición sobre la de un candidato, en particular en un escenario concreto como el que da origen a la sentencia comentada, resulte razonable.

Sin embargo, no podemos perder de vista que la doble militancia por apoyo en las coaliciones no está prevista de manera expresa en la ley. Esta figura ha surgido de la interpretación (judicial) teleológica del ordenamiento jurídico, lo que supone una carga importante al momento de revisar los precedentes jurisprudenciales en la materia y la forma en la que se aplican.

Tal y como lo señala la Corte en la sentencia, son muy pocos los casos en los que este alto tribunal se ha pronunciado sobre las coaliciones políticas; en particular, respecto de una cuestión específica como la doble

---

28 Lucía del Carmen Bolaños Bolaños. "Las coaliciones políticas como una expresión de los partidos políticos en Colombia desde 1991", *Criterio Libre Jurídico*, n.º 19, 2013, pp. 35-45.

militancia por apoyo. De allí que sea necesario acudir, como lo hizo, a la jurisprudencia de lo contencioso administrativo, de la que se deben extraer elementos importantes y concretos en la materia.

Los magistrados Alejandro Linares Cantillo y Antonio José Lizarazo Ocampo señalaron en su salvamento de voto (conjunto) que de las decisiones de la Sección Quinta del Consejo de Estado era posible identificar al menos tres posiciones o planteamientos sobre el alcance de la doble militancia por apoyo en el contexto de las coaliciones.

La primera, con ocasión de la Sentencia del 24 de septiembre de 2020, en la que se afirmaba que no se incurría en doble militancia cuando el apoyo se diera a otro partido de la coalición, siempre y cuando el partido de origen no hubiese presentado un candidato para ese cargo o corporación. La segunda, con la sentencia que declaró la nulidad electoral (3 de diciembre de 2020) en el caso que se estudió en sentencia objeto de esta crónica, en donde se estableció que podría apoyarse a un candidato de otro partido de la coalición cuando el partido de origen no hubiese presentado candidato para ese cargo o corporación y le hubiese dado la libertad para hacerlo.

Y finalmente la tercera, con la Sentencia del 14 de octubre de 2021 (que reemplazó la del 1.º de julio) en la que se señaló:

> En ese orden de ideas, a partir de las anteriores consideraciones, que parten de la aplicación e interpretación sistemática de los artículos 107 Superior, 2 y 29 de la Ley 1475 de 2011, se estima que en materia de doble militancia el candidato de coalición, en su intención de manifestar apoyo a otros candidatos, (I) lo debe hacer en primer lugar, en favor de los que pertenecen a la colectividad en la que *se encuentra afiliado*, y (II) en caso de que su partido para un cargo específico no haya inscrito o respaldado a algún aspirante, lo puede hacer en favor de los candidatos que hacen parte de la coalición o de los que militan en las colectividades que adhirieron o apoyaron su campaña (la del candidato de coalición), (III) sin establecer entre unos u otros[29] algún

29 Esto es, entre los candidatos de las agrupaciones que hacen parte de la coalición y los que pertenecen a las colectividades que se adhieren o apoyan la campaña del candidato de coalición.

grado de preferencia[30], y (IV) siempre y cuando haya sido dejado libre para brindar ese apoyo por parte de la colectividad de origen (porque puede ocurrir por ejemplo, que la agrupación expresamente determine no apoyar algunas de las candidaturas, de manera tal que los respaldos concedidos por sus integrantes serían contrarios a la disciplina del partido).

Al respecto es necesario señalar que esta última sentencia tiene una particularidad. La Sección Quinta utilizó la figura de la *jurisprudencia anunciada* para equilibrar las consecuencias que generaría el cambio en la interpretación constitucional, legal y reglamentaria en materia de la doble militancia por apoyo en coaliciones. Esto con el objetivo de garantizar los derechos de las personas y la seguridad jurídica de las mismas. En tal sentido, en cierta medida congeló los efectos que esta decisión podría tener como precedente, para que solo fuese tenida en cuenta a partir de las elecciones del año 2021.

En todo caso, es fundamental retomar el argumento planteado por los dos magistrados citados en cuanto al error que cometió la Corte Constitucional al desconocer la figura de *jurisprudencia anunciada* que había anticipado la Sección Quinta respecto a los efectos que generaría su fallo del 14 de octubre de 2021. Esto, en la medida en que la *ratio decidendi* en la Sentencia SU-213 de 2022 responde en buena medida al precedente establecido por el Consejo de Estado en la recién citada decisión al señalar que, "[c]omo se indicó en el acápite dedicado a estudiar el alcance de la prohibición de doble militancia, en la Sentencia de reemplazo dictada el 14 de octubre de 2021, la Sección Quinta del Consejo expresamente reiteró que la regla anterior, también plasmada en la Sentencia del 24 de septiembre de 2020, constituye *la jurisprudencia en vigor* de esa sala en esta materia" (resaltado original del texto).

Esto quiere decir que, en criterio de la Corte, el precedente establecido en la Sentencia del 14 de octubre de 2021 recogía las mismas reglas previstas en la Sentencia del 24 de septiembre de 2020. Esto, aparentemente,

---

30 Como se indicó en Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 24 de septiembre de 2020, M.P.: Carlos Enrique Moreno Rubio, rad. 11001-03-28-000-2019-00074-00, 11001-03-28-000-2019-00075-00 acumulado.

debido a que la Sentencia del 14 de octubre de 2021 justifica la inclusión del requisito de que se manifieste el apoyo sin establecer ningún grado de preferencia entre unos y otros, a partir de una remisión a la Sentencia del 24 de septiembre de 2020. En ese sentido, dicho requisito existiría desde ese entonces. No obstante, de una lectura cuidadosa de esta última es evidente que en realidad en ningún momento se dijo que no pudiese establecerse algún grado de preferencia entre uno u otro candidato de la coalición. Esto llevaría a preguntarse, por supuesto, sobre la necesidad o el fundamento para dicha modificación en la configuración de la doble militancia por apoyo en coaliciones políticas.

En ese sentido, habría que entrar a evaluar con mayor atención, por un lado, si las sentencias del 24 de septiembre de 2020 y del 14 de octubre de 2021 establecen las mismas reglas en cuanto a la configuración de la doble militancia en modalidad por apoyo en el caso de las coaliciones; y por el otro, si en realidad alguna de ellas constituía la "jurisprudencia en vigor". Ello, teniendo en cuenta que la decisión de nulidad electoral demandada fue adoptada en diciembre de 2020, y los hechos que dieron lugar a la nulidad ocurrieron en el año 2019.

Esto último nos lleva también a preguntarnos si es respetuoso de la seguridad jurídica y la confianza legítima aplicar un precedente que no estaba vigente para el momento de los hechos. Ello, en el entendido de que antes de septiembre de 2020 un candidato por una coalición para una alcaldía que apoyara a un candidato a una gobernación perteneciente a otro partido, pero a la misma coalición política, sin que hubiese un candidato de su propio partido, lo podría haber hecho con la convicción de no estar incurriendo en un supuesto de doble militancia por apoyo; esto por no existir una interpretación judicial que estimara que esta conducta configuraría una causal de nulidad.

Así, al igual que lo hacen los magistrados Linares Cantillo y Lizarazo Ocampo, consideramos que el comentario de la Corte respecto a la Sentencia del 14 de octubre de 2021 del Consejo de Estado resulta problemático. En particular, por cuanto lo que hace es reconocer la existencia de un precedente claro para el caso, y, si bien se anuncian sus efectos hacia el futuro, al final la Corte termina utilizándolo para que se generen de manera inmediata. Si bien es cierto que dicha sentencia no es la única fuente jurisprudencial utilizada para adoptar la decisión, es apreciable

que la misma es utilizada por el juez constitucional como una herramienta hermenéutica de referencia en cuanto al acoplamiento de las reglas jurisprudenciales existentes sobre las coaliciones y la doble militancia. En ese sentido, al final termina convirtiéndose en un parámetro para la adopción de la decisión, con lo cual, como hemos dicho, se desdibujan los efectos diferidos que el Consejo de Estado le había conferido.

Sumado a ello, también es de acotar que tanto los magistrados que salvaron voto como la Corte omitieron valorar un elemento importante de dichas sentencias, en particular, de la del 14 de octubre de 2021. Al momento de definir los supuestos en los que ocurre la doble militancia por apoyo en el contexto de las coaliciones, la Sección Quinta del Consejo de Estado señaló que ocurría si "(I) para un cargo determinado hay candidatos respaldados por su agrupación o en caso contrario, (II) cuando ésta impartió a sus integrantes la directriz de no brindar apoyo alguno, so pena de actuar en contra de sus principios y/o intereses e incurrir en doble militancia"[31]. Esto supone que de una interpretación sistemática de la sentencia se pueda concluir que se entiende que los miembros de un partido tienen la libertad para brindar apoyos, cuando el partido no haya impartido una instrucción explícita para no hacerlo.

Corolario de lo anterior, la Corte perdió la oportunidad para colmar el vacío que ella misma ha reconocido que el legislador ha dejado en la materia[32]. En ese sentido, y a partir de una interpretación sistemática de la Constitución, debería haber establecido con mayor precisión y claridad las reglas aplicables a las candidaturas por coalición. O cuando menos, haber realizado un exhorto al Congreso de la República para que cumpliera con el mandato que tiene para proferir una regulación adecuada y suficiente sobre esta figura.

---

31 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 14 de octubre de 2021, exp. 2188551-11001-03-28-000-2020-00018-00.

32 Este vacío ha sido reconocido también por magistrados de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado como Vanegas Gil. Cfr. Pedro Pablo Vanegas Gil. Salvamento de voto al Auto del 2 de marzo de 2023 de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, rad. 11001-03-28-000-2022-00271-00.

Y es que, dada la escasa jurisprudencia en la materia, era importante que el juez constitucional se detuviera a analizar cuál es el verdadero fundamento de las coaliciones. En especial, porque, como lo hemos señalado, estas nacieron con el propósito de superar problemas estructurales y naturales de nuestro sistema político. De allí que, reconociendo las particularidades de este sistema y de nuestras dinámicas electorales, en Colombia la ciudadanía no vota pensando en apoyar a la coalición, sino en elegir a una persona concreta, o a un representante de un partido político determinado. Por eso las coaliciones pueden terminar confundiendo al electorado, en especial en el contexto territorial. Al respecto vale recordar que nuestro sistema de partidos ha sido caracterizado como clientelista, desprovisto de cohesión y de disciplina[33].

En ese sentido, las tareas pendientes para el legislador saltan a la vista, siendo necesario evaluar si debería o no haber un régimen diferenciado para la doble militancia en modalidad de apoyo en las coaliciones, en donde se reconozca que el apoyo, al menos en escenarios territoriales, a otros candidatos de la coalición no constituye una violación a esa lealtad debida; siempre que se guarde identidad y cohesión con los ideales e intereses que se representen.

Por último, estimamos que, si bien es claro que la Corte no tenía competencia para pronunciarse y analizar la presunta vulneración a los derechos de Rodríguez Esteban, la alcaldesa elegida atípicamente para el municipio de Girón, esa fue otra oportunidad perdida. En concreto, pese a que no se restablecieran los derechos, la Corte sí hubiese podido pronunciarse sobre las cuestiones sustanciales de fondo para reconocer, al menos, los efectos lesivos que genera la ausencia de una regulación sobre las coaliciones políticas y el alcance de la prohibición de la doble militancia. En particular, dado que este caso nos ilustra, con claridad, la fuerte inestabilidad política que puede ocasionar. De hecho, al final, la decisión de la Corte terminó por contribuir a ella, pues no solo dejó en firme la nulidad de la elección de Román Ochoa, y con ello la necesidad

---

33 Elizabeth Ungar. "Colombie: les élections de 1997-1998, entre changement et continuité", *Problèmes d'Amérique Latine*, n.º 31, nouvelle série documentation française, s. f., p. 27.

de separarlo nuevamente del cargo, sino que, al rechazar las pretensiones de Rodríguez Esteban, dio pie a una nueva discusión en torno al futuro inmediato de la alcaldía de Girón; hasta el punto de que el gobernador de Santander tuvo que designar un nuevo alcalde para el periodo restante, a partir de la notificación de la sentencia.

En todo caso, aquí es importante señalar que aproximadamente un mes después de haber sido adoptada la decisión, en la Sentencia T-263 de 2022 la Corte Constitucional dejó sin efectos la providencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado del 14 de octubre de 2021, sobre la que edificó parte de esta decisión. Esto conduce, por supuesto, a preguntarse si el precedente establecido en la Sentencia SU-213 de 2022 se mantendría o no.

## REFERENCIAS

"Alcalde Colombia/Santander/Girón", *Elecciones Territoriales 2019,* Registraduría Nacional del Estado Civil, 27 de octubre de 2019, disponible en: https://elecciones1.registraduria.gov.co/pre_elec_2019/json/ACT/AL/27091.pdf

Arenas Gómez, Juan Carlos. "Política y elecciones en Colombia, 2019. Una agenda de investigación sobre la reconfiguración del poder", *Estudios Políticos*, n.º 59, 2020, pp. 211-225, DOI: https://doi.org/10.17533/udea.espo.n59a09.

Bolaños Bolaños, Lucía del Carmen. "Las coaliciones políticas como una expresión de los partidos políticos en Colombia desde 1991", *Criterio Libre Jurídico*, n.º 19, 2013, pp. 35-45.

Clavijo, Bibiana *et al. Reforma política y reelección,* Bogotá, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, 2009.

Congreso de la República. Ley 130 de 1994.

Congreso de la República. Ley 996 de 2005.

Congreso de la República. Ley 1475 de 2011.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 3 de diciembre de 2020, exp. 68001-23-33-000-2019-00867-02. Carlos Leonardo Hernández vs. Carlos Alberto Román Ochoa (nulidad electoral).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 13 de agosto de 2009, exp. 11001-03-28-000-2006-00011-00.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 10 de junio, exp. 76001-23-33-000-2019-01151-01.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencias del 20 de mayo de 2021, exp. 05001-23-33-000-2019-03141-01.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 30 de mayo, exp. 11001-03-28-000-2018-00091-00 AC.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 22 de abril de 2021, exp. 50001-23-33-000-2019-00467-01.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 4 de abril de 2019, exp. 11001-03-28-000-2018-00610-009.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 9 de diciembre de 2013, exp. 11001-03-21-000-2013-00037-00.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 15 de julio de 2021, exp. 11001-03-28-000-2019-00098-00.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 17 de julio de 2015, exp. 11001-03-28-000-2014-00029-00.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 14 de mayo de 2015, exp. 11001-03-28-000-2014-00104-00.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 14 de octubre de 2021, exp. 19001-23-33-003-2019-00368-01.

Corte Constitucional. Sentencia SU-209 de 2021.

Corte Constitucional. Sentencia SU-048 de 2022.

Gechem Sarmiento, Carlos Eduardo. "Los partidos políticos en Colombia: entre la realidad y la ficción", *Revista Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia, n.º 23, 2009, pp. 131-146.

Guerrero Pérez, Luis Guillermo. "La acción de tutela contra providencias judiciales", en Humberto Sierra Porto, Paula Robledo Silva y Diego González Medina (eds.), *Garantías judiciales de la Constitución*, t. 5, *Acción de tutela,* Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2023.

Padrón Pardo, Floralba y Juan Camilo Rodríguez Vizcaíno. "Sentencia de tutela, órdenes, impugnación y segunda instancia", en Humberto Sierra Porto, Paula Robledo Silva y Diego González Medina (eds.), *Garantías judiciales de la Constitución*, t. 5, *Acción de tutela,* Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2023.

Sánchez López de Mesa, Alejandro *et al. La presentación de listas en coalición a corporaciones públicas. Elementos para su regulación en Colombia,* Bogotá, KAS, 2017.

Ungar, Elizabeth. "Colombie: les élections de 1997-1998, entre changement et continuité", en *Problèmes d'Amérique Latine,* n.º 31, s. f., p. 27.

Vanegas Gil, Pedro Pablo. Salvamento de voto del 8 de noviembre de 2022 al Auto del 27 de octubre de 2022 de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, exp. 11001-03-28-000-2022-00271-00.

Vanegas Gil, Pedro Pablo. Aclaración de voto del 14 de febrero de 2023 al Auto de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, exp. 11001-03-28-000-2022-00271-00.

Vanegas Gil, Pedro Pablo. Salvamento de Voto al Auto del 2 de marzo de 2023 de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, rad. 11001-03-28-000-2022-00271-00.



Editado por el Departamento de Publicaciones
de la Universidad Externado de Colombia
en julio de 2023

Se compuso en caracteres Ehrhardt Regular de 12 puntos
Bogotá (Colombia)

*Post tenebras spero lucem*