



RESOLUCIÓN N° 1828 DE 2011

(15 de septiembre)

Por la cual se revoca la inscripción del ciudadano PEDRO JESUS ORJUELA GOMEZ, como candidato a la Alcaldía Municipal de Arauca - Departamento de Arauca.

EL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales, legales, en especial las conferidas en el inciso quinto del artículo 108, numeral 12 del artículo 265, artículo 107 de la Constitución Política, Artículo 2 de la ley 1475 de 2011, y de conformidad con lo establecido en su Resolución N° 921 de 2011, teniendo en cuenta:

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

COMPETENCIA

Constitución Política

"Artículo 108.- (Modificado por el artículo 2 del acto legislativo 01 de 2009). (...) Toda inscripción de candidato incurso en causal de inhabilidad, será **revocada** por el Consejo Nacional Electoral con respeto al debido proceso." (Negrilla fuera de texto)

"Artículo 265.- (Modificado por el artículo 12 del acto legislativo 01 de 2009). El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de autonomía presupuestal y administrativa. Tendrá las siguientes atribuciones especiales:

(...)

12. Decidir la **revocatoria** de la inscripción de candidatos a Corporaciones Públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquellos están incursos en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley. En ningún caso podrá declarar la elección de dichos candidatos. (...)" (Negrillas fuera del texto)

ARTICULO 107. Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.

(.....)

Artículo 2 ley 1475 de 2011 dispone: PROHIBICIÓN DE DOBLE MILITANCIA. En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político. La militancia o pertenencia a un partido o movimiento político, se establecerá con la inscripción que haga el ciudadano ante la respectiva organización política, según el sistema de identificación y registro que se adopte para tal efecto el cual deberá establecerse conforme a las leyes existentes en materia de protección de datos.

Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados. Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.

Los directivos de los partidos y movimientos políticos que aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, o formar parte de los órganos de dirección de estas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos.

El incumplimiento de estas reglas constituye doble militancia, que será sancionada de conformidad con los estatutos, y en el caso de los candidatos será causal para la revocatoria de la inscripción.

PARÁGRAFO. Las restricciones previstas en esta disposición no se aplicarán a los miembros de los partidos y movimientos políticos que sean disueltos por decisión de sus miembros o pierdan la personería jurídica por causas distintas a las sanciones previstas en esta ley, casos en los cuales podrán inscribirse en uno distinto con personería jurídica sin incurrir en doble militancia. Negrillas fuera de texto.

Resolución N° 921 del Consejo Nacional Electoral

En el referido reglamento se dispone, respectivamente:

"ARTÍCULO 2.- OPORTUNIDAD. Realizada la inscripción de un candidato o lista de candidatos a cargos de elección popular, y hasta los cinco (5) días posteriores al cierre del término de modificaciones de la misma, cualquier ciudadano podrá solicitar ante el Consejo Nacional Electoral que revoque la inscripción de candidatos que estén incursos en causal de inhabilidad prevista en la Constitución o en la ley.

También podrá iniciar de oficio la correspondiente actuación el Consejo Nacional Electoral.



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

ARTÍCULO 3.- REQUISITOS DE LA SOLICITUD. La solicitud deberá ser presentada por escrito y en forma personal, y cumplir los siguientes requisitos:

- Nombre, apellidos e identificación de quien presenta la solicitud.
- Nombre y apellidos del candidato inscrito, señalando expresamente la Corporación Pública o cargo de elección popular al cual se ha inscrito, así como la oficina o autoridad ante la cual se ha hecho la inscripción.
- Relación de los hechos en que se basa la solicitud.
- Relación de las normas violadas
- Relación de las pruebas que se pretende hacer valer.
- Dirección, fax o correo electrónico en la que recibirá comunicaciones.

En elecciones para el Congreso de la República, Gobernaciones y Asambleas Departamentales las solicitudes deben ser presentadas ante los Delegados Departamentales de la Registraduría Nacional del Estado Civil o directamente ante el Consejo Nacional Electoral.

(...)

ARTÍCULO 7.- TRÁMITE. Si la solicitud cumple con los requisitos o si la actuación se surte de manera oficiosa, el Magistrado ponente dictará auto mediante el cual avocará conocimiento, el cual se comunicará de inmediato al solicitante, al candidato afectado, al Partido o movimiento Político, Organización Social o representante del Grupo Significativo de Ciudadanos que inscribió la candidatura. Contra este auto no procede recurso alguno.

A los candidatos y a los movimientos u organizaciones sociales o grupos significativos de ciudadanos se les comunicará a la dirección o correo electrónico que suministraron en el formulario de inscripción. A los Partidos y Movimientos Políticos, a su dirección o correo electrónico registrado ante el Consejo Nacional Electoral.

En el mismo auto se señalará fecha convocando a audiencia pública de trámite, la cual se realizará dentro de los 5 días siguientes a su expedición. En dicha audiencia el solicitante, candidato afectado, el Partido o Movimiento Político, Organización Social o Grupo Significativo de Ciudadanos, tendrán la oportunidad de sustentar sus argumentos o presentar sus alegaciones y presentar pruebas.

Desde la fecha del auto que convoca la audiencia de trámite, la solicitud y los documentos que a ella se refieran, estarán en el despacho del Magistrado Ponente, a disposición de los sujetos procesales, quienes podrán pedir y obtener las copias que estimen pertinentes.

(...)



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Las decisiones que se adopten en el transcurso de las Audiencias Públicas serán notificadas en estrados. Contra estas decisiones, salvo la que define de fondo el asunto, no procede recurso alguno.

(...)"

ARTICULO 9.- PLENA PRUEBA. *Entiéndase por Plena prueba el conjunto de ellas que apreciadas bajo la sana crítica den certeza al Consejo Nacional Electoral sobre los hechos que se debaten."*

CONSIDERACIONES

El Consejo Nacional Electoral, en virtud de la facultad otorgada por los artículos 108 inciso 5, 265 numeral 12, 107 de la Constitución Política y el artículo 2 de la ley 1475 de 2011, es competente para revocar la inscripción de candidatos a cargos de elección popular, cuando se encuentren incursos en causal de doble militancia

Verificado el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad en cuanto a la oportunidad y forma de la solicitud, procede el Consejo Nacional Electoral a resolver la actuación tendiente a determinar si existe doble militancia, que determine la revocatoria de la inscripción del candidato a la Alcaldía Municipal de Arauca del Departamento de Arauca señor PEDRO JESUS ORJUELA GOMEZ.

En este aspecto, la sala considera pertinente, hacer suyos y acoger la tesis que sobre la doble militancia sostuvo la Corte Constitucional en la sentencia 490 de junio de 2011, cuando resolvió sobre la constitucionalidad del artículo 2 de la ley 1475 de 2011, dijo entonces la Corte: "20. El artículo 2° del Proyecto de Ley señala las reglas relativas a la prohibición de doble militancia. Sobre este particular debe partirse de señalar que, como se explicó en el fundamento jurídico 10.1, la fijación de un régimen jurídico tendiente a proscribir la doble militancia, es una de las herramientas planteadas por el Acto Legislativo 1 de 2003, y reforzada por la reforma constitucional de 2009, tendiente a fortalecer los partidos y movimientos políticos, a través de la exigibilidad de la disciplina de sus integrantes y la imposición correlativa de sanciones ante el incumplimiento de los deberes de pertenencia a la agrupación correspondiente.

La doble militancia, en ese orden de ideas, es una limitación, de raigambre constitucional, al derecho político de los ciudadanos a formar libremente parte de partidos, movimientos y agrupaciones políticas (Art. 40-3 C.P.). Ello en el entendido que dicha libertad debe armonizarse con la obligatoriedad constitucional del principio democrático representativo, 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. Estos objetivos fueron explicitados por la Corte, al señalar que "...un examen de los antecedentes del Acto Legislativo 01 de 2003, del texto que finalmente fue aprobado, y del funcionamiento de las bancadas, conduce a afirmar, como se ha hecho, que se encuentra proscriba la doble



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

militancia política, comportamiento que conduce a falsear la confianza del elector, a imposibilitar la realización del programa político que se comprometió a cumplir, a entorpecer el funcionamiento de las Corporaciones Públicas, y en definitiva, a atomizar la actividad política entre un universo de partidos políticos que no resultan ser representativos, resultados todos ellos contrarios a los propósitos que inspiraron la Reforma Política. En consecuencia, el ejercicio de los mencionados derechos políticos no puede conducir a desvertebrar en la práctica el régimen de bancadas. En otras palabras, se presenta tan sólo una aparente contradicción entre el ejercicio de los derechos políticos y la prohibición de la doble militancia, interdicción constitucional esta última que de manera alguna impide la evolución del sistema político colombiano dentro de unos parámetros claros para el ejercicio de la actividad política”¹.

Con el fin de hacer efectiva la democracia representativa mediante la disciplina de partidos, el artículo 107 C.P. prevé una prohibición de carácter general, según la cual “en ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica”. A partir de esa proscripción, la misma norma constitucional determina dos consecuencias jurídicas relacionadas con el tópico de la doble militancia: (i) la previsión según la cual quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral; y (ii) la regla que determina que quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a su curul al menos doce meses antes del primer día de inscripciones. Estas reglas son complementadas por otras disposiciones de la Carta, como el inciso sexto del artículo 108 C.P., que ordena que los miembros de las agrupaciones políticas elegidos en las corporaciones públicas, actúen en ellas como bancadas, en los términos previstos en la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas.

21. Del análisis del artículo 2º del Proyecto de Ley, se tiene que en algunos de sus apartes se limita a reiterar reglas previstas por la misma Constitución, lo que implica la constitucionalidad del precepto. Así, el inciso primero prevé la regla de prohibición de doble militancia, en idénticos términos a lo previsto en el inciso segundo del artículo 107 C.P., salvo que omite la expresión “con personería jurídica”, asunto que será sometido a análisis separado, en tanto involucra el ámbito de aplicación de la totalidad del artículo.

El inciso segundo prevé entre sus distintos enunciados normativos, que los candidatos electos deben pertenecer al partido o movimiento político que los inscribió y, si optan por integrar otra agrupación, deben renunciar a la curul doce meses antes del primer día de inscripciones. Esta disposición reitera lo previsto en el inciso final del artículo 107 C.P., lo que justifica su exequibilidad.

De igual modo, el inciso cuarto determina que quien incumpla con las reglas contenidas en el precepto incurre en doble militancia, la cual será sancionada de conformidad con los estatutos y, en caso de los candidatos elegidos será causal de revocatoria de la inscripción. Esta proposición es desarrollo lógico de lo previsto en el inciso final del artículo 107 C.P., el cual ordena que los miembros

¹ Corte Constitucional, sentencia C-342/06, ya citada.



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

de corporaciones públicas que opten por presentarse a la siguiente elección por un partido distinto, deban renunciar a su curul en el término anteriormente mencionado. Además, la remisión que se hace para la imposición de las demás sanciones al estatuto del partido o movimiento es corolario del reconocimiento del grado de autonomía que a esas agrupaciones les confiere la Constitución. Adicionalmente, en respuesta a la problemática expuesta por uno de los intervinientes, la Corte considera que no existe vacío jurídico alguno en lo que respecta al titular del poder sancionatorio en el caso expuesto, puesto que del hecho que el legislador estatutario difiera a los estatutos del partido o movimiento la sanción por el desconocimiento de la prohibición de doble militancia, implica obligatoriamente que el titular de ese poder sancionatorio no es otra que la agrupación política correspondiente, pues esta es la que está sometida a dicho estatutos.

Por último, el párrafo del artículo 2º ofrece una regla exceptiva a la prohibición de la doble militancia, consistente en que aquellos eventos en que el partido o movimiento político sea disuelto por decisión de sus miembros o que pierdan su personería jurídica, sus miembros podrán inscribirse en uno distinto, sin violar la mencionada prohibición. Esta regulación es razonable y armónica con las previsiones constitucionales sobre doble militancia. Es claro que ante la inexistencia del partido o movimiento político de origen, configuraría una carga desproporcionada impedir que sus miembros pudieran optar por pertenecer a otra agrupación política, pues ello restaría toda eficacia al derecho político previsto en el artículo 40-3 C.P. Además, la excepción planteada no afecta la estabilidad ni la disciplina del sistema de partidos, puesto que en sentido estricto no puede concluirse la existencia de doble militancia cuando una de las agrupaciones políticas ha perdido vigencia y, por ende, su programa de acción política no puede ser jurídicamente representado.

No obstante la compatibilidad general del precepto con la Carta Política, la norma presenta dos problemas jurídicos que deben ser objeto de análisis particular. En primer lugar, como lo pone de presente uno de los intervinientes, debe determinarse si la disposición extiende la prohibición de doble militancia a los partidos y movimientos sin personería jurídica y si esa ampliación es constitucional. En segundo término, otro de los intervinientes sostiene que la extensión que hace la norma de la prohibición de la doble militancia a los directivos de los partidos y movimientos es contraria a la Carta, en tanto ese supuesto no está contemplado dentro de las hipótesis señaladas en el artículo 107 C.P.

22. Respecto a lo primero, la Sala concuerda con el interviniente, en el sentido de que el artículo 2º de la iniciativa extiende la prohibición de la doble militancia. En efecto, el inciso primero de esta disposición indica una prohibición genérica respecto de todo partido o movimiento político. Idéntica formulación es utilizada en el inciso segundo, cuando prevé que la prohibición de apoyar candidatos distintos se aplica a los directivos, candidatos o elegidos de los partidos y movimientos políticos, sin distinguir entre aquellos con personería jurídica o sin ella. Esta interpretación se confirma por el hecho de que el inciso tercero de la misma norma señala una restricción para cambio de partido aplicable a los directivos de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos.



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Según lo expuesto, la Corte advierte que los destinatarios de la prohibición de la doble militancia son los ciudadanos que pertenezcan a (i) los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos que han adquirido personería jurídica, en los términos y condiciones previstos en el inciso primero del artículo 108 C.P., esto es, que hayan obtenido una votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara o Senado, exceptuándose el régimen particular previsto en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas o políticas, caso en el que bastará acreditar representación parlamentaria; y (ii) las mismas agrupaciones políticas, sin personería jurídica.

Ahora bien, una formulación amplia de esta naturaleza contradeciría lo previsto en el inciso segundo del artículo 107 C.P., el cual prevé la prohibición de doble militancia respecto de los partidos o movimientos con personería jurídica. Por ende, la extensión de los efectos de esa prohibición por parte de legislador estatutario devendría inexecutable. Sin embargo, a juicio de la Sala esta conclusión, que está basada en una interpretación exegética y descontextualizada del Texto Constitucional, resulta equivocada, en tanto concurren distintas razones que fundamentan la exequibilidad de la medida, como pasa a explicarse.

22.1. En el apartado preliminar de la presente sección se explicó cómo la prohibición de la doble militancia es una de las herramientas previstas por las reformas políticas de 2003 y 2009 para fortalecer las agrupaciones políticas. Este fortalecimiento era necesario ante las amenazas que las prácticas personalistas, la atomización de los partidos y movimientos, y la incursión de actores ilegales, generaban frente a la vigencia del principio democrático representativo. Así, era necesario disponer reglas que evitaran que los integrantes de las agrupaciones políticas, en especial aquellos que ejercen cargos de elección popular, defraudaran la confianza de los electores al cambiar de agrupación y, por ende, servir a programas y agendas de acción política distintos a los que les sirvieron para acceder a dichas dignidades públicas.

Como se observa, el presupuesto para la imposición de la prohibición de la doble militancia es la posibilidad o ejercicio de efectivo del mandato democrático representativo. Esto implica que, aunque como se explicará más adelante, la vigencia de la citada prohibición es de carácter general y, por ende, se aplica a ciudadanos que no tienen ese mandato, son los servidores elegidos los destinatarios particulares de tal restricción. En consecuencia, la formulación constitucional debe ser comprendida como un mínimo, de modo que el legislador estatutario puede incorporar una regulación más exigente o extensiva respecto a la prohibición de doble militancia, a condición que esté dirigida a cumplir los propósitos constitucionales de esa figura, explicados en la presente decisión. A este respecto, la Corte ha señalado que "...son los integrantes de los partidos los destinatarios particulares de la prohibición de doble militancia, puesto que (i) una concepción diferente configuraría una interdicción desproporcionada al derecho político al voto libre; y (ii) son esos integrantes, en virtud del régimen jurídico que les es aplicable, quienes tienen un deber más específico y de mayor peso en lo que refiere a la disciplina de partido. Ello en el entendido que la vinculación con los objetivos programáticos, principios ideológicos y decisiones políticas internas democráticamente adoptadas, tiene una mayor vinculación para los servidores elegidos como



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

parte de listas avaladas por partidos y movimientos políticos que se definen -y obtienen respaldo electoral entre los ciudadanos-, en razón de su adscripción a tales parámetros”².

Esta comprobación tiene efectos definitivos en lo que respecta a la extensión de la prohibición de doble militancia hecha por el legislador estatutario. De acuerdo a lo regulado por el inciso tercero y cuarto del artículo 108 C.P., tanto las agrupaciones políticas con personería jurídica o sin ella, están habilitadas para presentar candidatos a elecciones, las segundas supeditadas al apoyo ciudadano a través de firmas. En ese orden de ideas, si tanto una como otra clase de agrupaciones pueden presentar candidatos y, a su vez, uno de los ámbitos de justificación constitucional de la doble militancia es la preservación del principio democrático representativo, mediante la disciplina respecto de un programa político y un direccionamiento ideológico, carecería de todo sentido que la restricción solo se aplicara a una de las citadas clases de agrupación política.

22.2. En segundo lugar, debe considerarse que la interpretación de las normas constitucionales debe llevarse a cabo de modo que se logre su *efecto útil*, lo que significa que tengan que privilegiarse aquellos entendimientos que permitan la eficacia de los principios y valores superiores.

En esta sentencia se ha señalado insistentemente que el cambio cualitativo en materia del régimen constitucional de las agrupaciones políticas, consiste en aumentar la intensidad de la regulación estatal, en aras de lograr la fortaleza institucional y representativa de las mismas. Llevada esta premisa al caso analizado, la Corte encuentra que aceptar la tesis restrictiva, según la cual la prohibición de doble militancia solo se predica de los ciudadanos adscritos a partidos y movimientos con personería jurídica, tendría graves consecuencias para la preservación de la disciplina y coherencia ideológica de esas agrupaciones, previstas por la Constitución. En efecto, esta comprensión del Texto Superior llevaría a la posibilidad de defraudar el principio democrático representativo, bajo el simple expediente de no tener personería jurídica. En otras palabras, la comprensión en comento configuraría un estímulo perverso para quienes quisiesen vulnerar la prohibición de doble militancia, consistente en permitirles desligarse de la disciplina y coherencias mencionadas, por el hecho de pertenecer a determinada categoría de agrupación política que, se insiste, está constitucionalmente habilitada para presentar candidatos y, en consecuencia, está sometida al principio democrático representativo.

22.3. Por último, como lo pone de presente uno de los intervinientes, predicar la prohibición de doble militancia a las agrupaciones políticas sin personería jurídica, no configura una afectación desproporcionada del derecho político a pertenecer a partidos, movimientos y agrupaciones políticas. Ello en tanto la medida cumple una finalidad constitucionalmente legítima, como es la representatividad de dichas agrupaciones; es adecuada para cumplir con esa finalidad y no impide que los ciudadanos accedan al ejercicio del poder político mediante tales grupos políticos, sino que solo limita esa participación a que guarda identidad con una plataforma ideológica particular.

² Corte Constitucional, Sentencia C-303/10.



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Esta ausencia de afectación desproporcionada también se comprueba al determinar que, como lo ha señalado la jurisprudencia, la prohibición de doble militancia es aplicable a los integrantes de los partidos y movimientos, esto es, quienes ejercen cargos de elección popular, o sus directivos, como se explicará a continuación. Esto implica que los ciudadanos votantes no están sometidos a dicha regla, bien sea que apoyen a partidos o movimientos carentes o no de personería jurídica. Ello en el entendido que una comprensión contraria sería incompatible con el derecho político al sufragio universal y libre.

23. Ahora bien, el artículo 2º del Proyecto de Ley extiende a los directivos de las agrupaciones políticas las consecuencias jurídicas que la Constitución prescribe como consecuencia de la prohibición de doble militancia, a saber, (i) la proscripción del apoyo a candidatos distintos a los de su propio partido o movimiento; y (ii) la obligación de renunciar al cargo directivo doce meses antes de postularse o aceptar la designación como dignatario de otra agrupación política, o inscribirse como candidato de esta. Podría argumentarse, con base en las razones antes expuestas, que esa extensión contraría la Carta Política, puesto que se ha señalado que los destinatarios particulares de la prohibición de doble militancia son los candidatos y servidores elegidos en cargos y corporaciones de elección popular, respecto de los cuales se predica el mandato democrático representativo. Por ende, como los directivos no están cobijados por ese vínculo con el electorado, mal podrían ser compelidos a cumplir las obligaciones derivadas de la prohibición de doble militancia.

La Corte considera que la posición planteada es errónea, en tanto desconoce el texto del artículo 107 C.P., que predica la vigencia de la prohibición de doble militancia a los "ciudadanos", fórmula amplia que incluye a todos aquellos que manifiesten su interés de integrar un grupo con el propósito de ejercer poder político, salvaguardándose el ejercicio del derecho al sufragio universal y libre de los ciudadanos votantes. De otro lado, no puede perderse de vista que el objetivo constitucional de la citada prohibición es amplio, pues no se limita exclusivamente al ámbito de la vigencia del principio democrático representativo, sino que apunta al fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos; el cual se logra a través de la identificación ideológica y de agenda política entre las distintas agrupaciones.

Se ha insistido en esta sentencia que las sucesivas reformas constitucionales en materia de partidos y movimientos, tienen por objeto común la despersonalización de la política, a través del otorgamiento de mayor preponderancia a la agenda de acción pública como elemento de definición de la agrupación correspondiente. La intención del constituyente derivado, en ese orden de ideas, es ordenar a los grupos políticos a partir de sus plataformas ideológicas y sus concepciones plurales sobre el ejercicio del poder político y el papel del Estado frente a la sociedad. Esto sobre el convencimiento que tal método de diferenciación fortalece a la democracia en su conjunto, pues impide que las agrupaciones políticas resulten cooptadas por intereses subjetivos, desligados de dichas plataformas y programas. En suma, lo que se busca es lograr un sistema político maduro, que funde su dinámica partidista en la contraposición y competencia entre las distintas concepción de lo público que confluyen en la sociedad, y no en la obtención del favor del elector mediante prácticas clientelistas o de coacción.



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Estas premisas justifican plenamente la constitucionalidad de la extensión de los deberes propios de la prohibición de doble militancia a los directivos de partidos y movimientos políticos. De acuerdo con la Constitución, estos dignatarios cumplen un papel central en tales organizaciones, en tanto actúan en su nombre y, por ende, (i) son responsables del aval de sus candidatos a cargos y corporaciones públicas de elección popular (Art. 108, inc. 3); y (ii) son, en consecuencia, susceptibles de sanción de aquellos apoyos que se realicen en contravención de las reglas constitucionales, en especial aquellas que proscriben avalar candidatos condenados por determinados delitos. Sería un contrasentido afirmar, de un lado, que los directivos de las agrupaciones políticas se les adscriben esas importantes responsabilidades y, del otro, que no están sometidos a la disciplina de partidos. Por ende, la decisión del legislador estatuario se encuentra ajustada al ordenamiento superior.”

Ahora bien, en relación con la vigencia de la ley 1475 de 2011 el veintisiete (27) de julio de 2011 dentro del radicado No. 2.064 11001-03-06-000-2011-00040-00 y Referencia: Efectos de la ley en el tiempo. Aplicación a procesos electorales en curso. Equidad de género. Doble militancia. Dijo la Sala de Consulta del Consejo de Estado (...)

II. Reglas generales sobre el tránsito de legislación

Tema ampliamente estudiado y debatido en el derecho es el relacionado con la forma como han de aplicarse las leyes a partir de su vigencia. A manera de resumen, es posible plantear cuatro reglas generales en el derecho colombiano, a saber:

- 1°. Todas las leyes se aplican hacia el futuro a partir de su vigencia, en el entendido de que no pueden desconocer los derechos adquiridos o situaciones consolidadas y que producen efectos de manera inmediata sobre las meras expectativas y las situaciones en curso.
- 2°. Constitucionalmente existen dos límites expresos en cuanto a los efectos de las nuevas leyes que debe respetar el legislador: la existencia de derechos adquiridos con justo título en el artículo 58 constitucional y la irretroactividad legal en materia penal del artículo 29. Como excepción que confirma la regla, el artículo 58 permite el sacrificio de los derechos adquiridos con justo título “por motivos de utilidad pública o interés social”, previa indemnización.
- 3°. El legislador puede definir la forma como cada ley en particular entra a regir, especialmente en relación con las situaciones en curso, estableciendo, si lo considera conveniente, un conjunto de reglas conocidas bajo el nombre de “régimen de transición,” que básicamente determinan las situaciones en curso sobre las cuales la ley derogada tiene efecto ultraactivo, y en las cuales la ley nueva tiene efecto inmediato.
- 4°. Ante el silencio del legislador sobre la aplicación de la nueva ley a las situaciones en curso, y sin que implique desconocer la vigencia, suele acudir a las reglas contenidas en el Código Civil y en la ley 153 de 1887, cuyo primer artículo establece:



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

"Artículo 1. Siempre que se advierta incongruencia en las leyes, u ocurra oposición entre ley anterior y ley posterior, o trate de establecerse un tránsito legal de derecho antiguo a derecho nuevo, las autoridades de la República, y especialmente las judiciales, observarán las reglas contenidas en los artículos siguientes:"

Las reglas de ésta ley definen para múltiples situaciones si el derecho antiguo es ultraactivo o si el nuevo se aplica inmediatamente, sin perjuicio de reconocer la vigencia de la nueva ley, por lo que acudir a su aplicación no implica desconocer la entrada en vigencia de ésta.

Los principios anteriores han sido estudiados en múltiples ocasiones por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, y a manera de ejemplo se transcriben algunos párrafos de la sentencia C-619 de 2001³ de éste último Tribunal en la que expresa:

"4. Con fundamento en las disposiciones superiores anteriormente comentadas, (artículos 29 y 58) las cuales también estaban consignadas en la Constitución Nacional de 1886 y que delimitan la órbita de libertad de configuración legislativa en la materia, se desarrolló un régimen legal que señaló los principios generales relativos a los efectos del tránsito de legislación, respetando el límite señalado por la garantía de los derechos adquiridos y los principios de legalidad y favorabilidad penal. Dicho régimen legal está contenido en los artículos 17 a 49 de la Ley 153 de 1887 que de manera general, en relación con diversos tipos de leyes, prescriben que ellas rigen hacia el futuro y regulan todas las situaciones jurídicas que ocurran con posterioridad a su vigencia. A contrario sensu, las situaciones jurídicas extinguidas al entrar en vigencia una nueva ley, se rigen por la ley antigua. Ahora bien, cuando no se trata de situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de la ley anterior, sino de aquellas que están en curso en el momento de entrar en vigencia la nueva ley, ni de derechos adquiridos en ese momento, sino de simples expectativas, la nueva ley es de aplicación inmediata. La aplicación o efecto general inmediato de la ley es la proyección de sus disposiciones a situaciones jurídicas que están en curso al momento de su entrada en vigencia. El efecto general inmediato de la nueva ley no desconoce la Constitución, pues por consistir en su aplicación a situaciones jurídicas que aún no se han consolidado, no tiene el alcance de desconocer derechos adquiridos."

"En cuanto a la proyección futura de los efectos de una ley derogada, (ultraactividad de la ley), el régimen legal general contenido en las normas mencionadas lo contempla para ciertos eventos. La ultraactividad en sí misma no contraviene tampoco la Constitución, siempre y cuando, en el caso particular, no tenga el alcance de desconocer derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, ni el principio de favorabilidad penal."

"5. En lo que tiene que ver concretamente con las leyes procesales, ellas igualmente se siguen por los anteriores criterios. Dado que el proceso es una situación jurídica en curso, las leyes sobre ritualidad de los procedimientos son de aplicación general inmediata. En efecto, todo proceso debe ser considerado como una serie de actos procesales

³ Del 14 de junio de 2001.



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

concatenados cuyo objetivo final es la definición de una situación jurídica a través de una sentencia. Por ello, en sí mismo no se erige como una situación consolidada sino como una situación en curso. Por lo tanto, las nuevas disposiciones instrumentales se aplican a los procesos en trámite tan pronto entran en vigencia, sin perjuicio de que aquellos actos procesales que ya se han cumplido de conformidad con la ley antigua, sean respetados y queden en firme. En este sentido, a manera de norma general aplicable al tránsito de las leyes rituales, el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, antes mencionado, prescribe lo siguiente:

"Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación."

(...)

De los párrafos transcritos se desprende que las cuatro reglas que a manera de síntesis se expusieron al empezar el presente acápite tienen claro raigambre constitucional, y además resalta la Sala algunas ideas que tienen especial importancia para la fundamentación de las respuestas a las preguntas formuladas por el Ministro del Interior: la primera, la afirmación de la vigencia de las reglas sobre tránsito de legislación contenidas en la ley 153 de 1887; segunda, aclara que tales normas desarrollan los cánones constitucionales, tanto los de la vieja Carta de 1886 como los de la vigente de 1991; tercero, que constituyen "un régimen legal que señaló los principios generales relativos a los efectos del tránsito de legislación", siendo por tanto un conjunto de reglas generales, aplicables a cualquier conflicto de normas derivado del tránsito de legislación, y cuarto, la ultraactividad de las normas es constitucional, y aplicable a las situaciones en curso, en especial en materia procesal, de conformidad con el artículo 40 de la ley en cita.

Para efectos de análisis es importante recordar el texto del primer inciso del artículo 18 y el 40 de la ley 153 de 1887, que disponen:

"Artículo 18. Las leyes que por motivos de moralidad, salubridad o utilidad pública restrinjan derechos amparados por la ley anterior, tienen efecto general inmediato."

(...)

Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación."

Las normas anteriores regulan el tránsito de legislación en dos hipótesis diferentes. La primera, cuando la ley nueva modifica o "restringe" las condiciones para el ejercicio de un "derecho amparado por la ley anterior", caso en el cual la ley tiene efecto general inmediato. Y la segunda, cuando la ley procesal se aplica a una situación en curso, situación en la cual la ley



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

antigua tiene efectos ultraactivos en cuanto a “los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas”. Estas dos regulaciones son aplicables a los temas objeto de la consulta, pues uno de ellos hacen relación exclusivamente a los aspectos procedimentales de la inscripción de candidaturas a las elecciones del 30 de octubre de 2011, y otros a las condiciones del ejercicio del derecho a ser elegido, como se explica enseguida.

En relación con el ejercicio de los derechos o situaciones consolidadas bajo la ley anterior, el primer inciso del artículo 18 de la ley 153 de 1887 ordena tener como cierto el derecho, pero la “restricción” que para su ejercicio haga la nueva ley se aplica inmediatamente. Es claro que la restricción no puede implicar su desconocimiento, sino condiciones diferentes para su ejercicio, pues está de por medio la moralidad, salubridad o utilidad pública.

Sobre la aplicación de la ley procesal en el tiempo, el artículo 40 transcrito ordena aplicarla a los juicios comenzados, pero mantiene la ultraactividad de la ley anterior en cuanto a los “términos que hubieren empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas”.

Es necesario aplicar la anterior distinción en relación con los temas de las preguntas formuladas por el Ministro y que originan el presente concepto, pues dos de ellas se refieren a cambios en las condiciones o requisitos sobre el ejercicio del derecho a postular candidatos, y las otras dos reglas de procedimiento para la inscripción. Entonces, en principio, la regla general diría que por tratarse del ejercicio del derecho a postularse a las elecciones, en materia de la participación de los géneros y la prohibición a los dirigentes de los partidos para inscribirse como candidatos por un partido distinto al que pertenecen si no hubieren renunciado con doce meses de anticipación, se aplicarían las nuevas condiciones, y en cuanto al procedimiento o actuación administrativa referente a la inscripción administrativa de los candidatos, la norma anterior tiene efectos ultraactivos.

La aplicación de las reglas anotadas al caso concreto de las próximas elecciones territoriales del 30 octubre del presente año, puede sufrir variaciones en la medida en que afecte el derecho a la participación, a elegir y ser elegido, derechos de naturaleza fundamental cuya protección podría primar sobre las reglas referidas, por lo cual es necesario ponderar la posible violación de los derechos fundamentales con las reglas transcritas sobre los efectos de la ley en el tiempo, lo que se analiza enseguida.

III. Aspectos de procedimiento

Es válido entender que las elecciones están compuestas por tres etapas de naturaleza procedimental, una pre-electoral, la de la votación propiamente dicha, y la del escrutinio y proclamación administrativa de los elegidos. La etapa pre-electoral no está regulada en su conjunto como tal, pero la ley ha ido ordenando algunos aspectos de la misma, como por ejemplo la inscripción de cédulas (registro de electores), la publicidad electoral, algunos aspectos de las campañas, y en forma especial la inscripción de candidaturas por quienes tienen derecho de postulación a saber: los partidos y movimientos políticos con o sin personería jurídica, los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos. La jornada electoral está claramente reglamentada, al igual que



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

el procedimiento administrativo de escrutinios, cuyo objeto consiste en contar los votos, declarar los candidatos elegidos a los diferentes cargos, y la decisión de las reclamaciones administrativas.

(...)

IV. Aspectos sustanciales

A. La doble militancia

La doble militancia, entendida como la prohibición de pertenecer simultáneamente a más de una organización política, se consagró en el Acto Legislativo 1 de 2003, "Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones". En efecto, dicho Acto Legislativo modificó el artículo 107 de la Constitución Política para introducir la siguiente regla: *"En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento políticos con personería jurídica"*.

Años más tarde, el Acto Legislativo 1 de 2009, en su artículo 1º, proyectó la prohibición de doble militancia en el tiempo mediante varias reglas adicionales. Luego de reproducir la prohibición en los mismos términos, amplios y generales, de la reforma constitucional de 2003, la extendió a los miembros de corporaciones públicas en el sentido de exigirles que si se postulaban para nuevas elecciones por un partido o movimiento diferente, debían renunciar a la curul respectiva con una antelación de doce meses a la fecha prevista para la nueva elección. Dice así esta regla en el último inciso del artículo 1º:

"Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones."

De otra parte, la misma reforma constitucional adicionó al artículo 107 otra regla que obedece a la prohibición constitucional de doble militancia, en el tiempo, en los siguientes términos:

"Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral."

El concepto de la doble militancia ha sido objeto de una regulación constitucional expansiva que apunta, como bien se sabe, al fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos y a la necesidad de que la política se conduzca con transparencia, sin engaño ni manipulación para los electores, y a partir de un compromiso ético y doctrinario de los militantes con sus organizaciones, con sus afiliados y con sus electores.

La tajante prohibición que de la doble militancia se estableció en la Constitución desde el año 2003, busca erradicar dicha conducta en todas sus manifestaciones, pues se percibe en esta práctica una desviación patológica del sistema democrático representativo que atenta contra los principios democrático, representativo, participativo y de responsabilidad de los elegidos frente a la sociedad y a sus electores.



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Al analizar el contenido de esta norma en la ley estatutaria, expresó la Corte Constitucional en la citada sentencia C-490 de 2011:

"... el artículo 107 C.P... predica la vigencia de la prohibición de doble militancia a los 'ciudadanos', fórmula amplia que incluye a todos aquellos que manifiesten su interés de integrar un grupo con el propósito de ejercer poder político, salvaguardándose el ejercicio del derecho al sufragio universal y libre de los ciudadanos votantes. De otro lado, no puede perderse de vista que el objetivo constitucional de la citada prohibición es amplio, pues no se limita exclusivamente al ámbito de la vigencia del principio democrático representativo, sino que apunta al fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos, el cual se logra a través de la identificación ideológica y de agenda política entre las distintas agrupaciones."

Y más adelante expresó:

"La doble militancia... es una limitación, de raigambre constitucional, al derecho político de los ciudadanos a formar parte libremente de partidos, movimientos y agrupaciones políticas (art. 40-3 C.P.). Ello en el entendido que dicha libertad debe armonizarse con la obligatoriedad constitucional del principio democrático representativo, que exige la confianza depositada por el elector en determinado plan de acción política, no resulta 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."

La simultaneidad de militancias políticas en distintas organizaciones de partido está completamente proscrita. Ahora bien, si el militante desea abandonar la organización a la cual perteneció, la Constitución lo permite siempre y cuando transcurra un tiempo mínimo para que no se sorprenda a los demás militantes con una decisión repentina, ni las respectivas organizaciones políticas se vean súbitamente desconocidas por parte de quienes con ellas están comprometidas por vínculos de confianza, lealtad y responsabilidad política.

A partir del marco constitucional descrito, la ley estatutaria 1475 del 2011, mediante la cual se desarrolla el Acto Legislativo de 2009, amplió en el artículo 2º los destinatarios de la prohibición y las situaciones que la configuran. Es en relación con esta circunstancia que la consulta se refiere al inciso tercero del mencionado artículo 2º, disposición que dice así:

"Los directivos de los partidos y movimientos políticos que aspiren (a) 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 éstas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos."

La quinta de las preguntas que se formulan en la consulta está orientada a establecer cómo se contabilizan los doce meses, teniendo en cuenta que, antes de entrar en vigencia la ley 1475, esto es, antes del 14 de julio del 2011, esa concreta prohibición no existía. Entiende la Sala que se trata de establecer si, quienes a la fecha en mención desempeñaban cargos directivos en las



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

organizaciones políticas, pueden o no postularse o ser postulados como candidatos en las elecciones previstas para el 30 de octubre del 2011, puesto que es evidente la imposibilidad de atender el tenor literal de la norma prohibitiva.

En el análisis de constitucionalidad de la prohibición a los directivos de los partidos y movimientos políticos, la sentencia C-490-11 recuerda que la doble militancia es una medida o instrumento de fortalecimiento de las agrupaciones políticas y como sus directivos "cumplen un papel central en tales organizaciones, en tanto actúan en su nombre...", es ajustada a la Constitución y claramente justificable la extensión de dicha prohibición a sus directivos. La Sala hace suyos los razonamientos expuestos por la Corte Constitucional en la sentencia C-490-11 y encuentra, además, que ellos responden al criterio de moralidad pública que en el primer inciso del artículo 18 de la ley 153 de 1887 permite restringir el ejercicio de derechos con efecto general inmediato.

La prohibición en estudio restringe el "derecho a ser elegido", que la Constitución reconoce a "todos los ciudadanos" (Artículo 40, Numeral 1). Pero se trata de una restricción que responde a preceptos superiores de la Constitución, que en particular tiene como finalidad fortalecer el papel democrático de las agrupaciones políticas y eliminar o minimizar las consecuencias perversas de aquellas malas prácticas que han incidido negativamente en la legitimidad de las instituciones y en el ejercicio transparente y leal de los derechos políticos.

En esa perspectiva, la aplicación inmediata de la ley 1475 de 2011, ordenada de manera general en su artículo 55, implica que, siendo destinatarios de la norma los "*directivos de los partidos o movimientos políticos*", y teniendo en cuenta que la ley contentiva de la prohibición de la doble militancia entró a regir el día 14 de julio de 2011, únicamente se aplica a quienes ese día y de allí adelante, tuvieron la condición de "directivos" de dichas organizaciones políticas. Esa situación objetiva es la que determinará su aptitud para ser inscritos como candidatos y para apreciar si su elección, en el caso de ser electos, es o no acorde con la Constitución y la ley. Por consiguiente, mal podría considerarse que la norma se aplique a quienes el día 14 de julio de 2011, tenían la condición de ex directivos, porque al entenderlo así se incurriría en una aplicación retroactiva de la ley. (...)

HECHOS

1.1 Mediante radicado 7502 de fecha 24 de agosto de 2011, suscrito por el ciudadano ELMER RAMIRO SILVA RODRIGUEZ, le solicita a la Corporación que revoque la inscripción como candidato a la Alcaldía Municipal de Arauca, Departamento de Arauca del señor PEDRO JESUS ORJUELA GOMEZ.

El señor Pedro Jesús Orjuela Gómez, titular de la C.C. No.17.585.412 fue elegido como Diputado por la circunscripción electoral de Arauca para el período 2008-2011 por el Partido Liberal Colombiano.



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Desde el 1 de Enero de 2008 y hasta el 17 de Agosto de 2011, el señor Pedro Jesús Orjuela Gómez ha venido desempeñando como Diputado del Partido Liberal Colombiano, según constancia de esta última fecha firmada por el Secretario de la Asamblea Departamental de Arauca, Emilio Wilfredo Galindez Cadena.

Los Presidentes del Directorio Liberal Departamental y Municipal de Arauca, José de Jesús Colina Rodríguez y Paúl Alfonso Bernal Sánchez, se dirigieron por escrito del 15 de julio de 2011 al Dr. LUIS FRANCISCO RINCON A., Consejero Territorial de la Unidad de Estrategia Política y Electoral de la Dirección Nacional Liberal en Bogotá para manifestarle:

"... que el nombre que llena todas las características para ganar la Alcaldía de Arauca en nombre del Partido Liberal es el Diputado PEDRO JESÚS ORJUELA GÓMEZ, el cual se encuentra inscrito ante el Directorio Departamental desde el mes de abril y cumple con todos los requisitos exigidos,.....por todo esto con el mayor respeto solicitamos sea expedido el AVAL a nombre del Diputado PEDRO JESÚS ORJUELA GÓMEZ como candidato a la Alcaldía de Arauca capital..."

En la carta anterior, que destaco, está firmada con fecha 15 de julio de 2011 por los propios Directores del Partido en Arauca, se está poniendo de presente la militancia en el Partido Liberal Colombiano de Pedro Jesús Orjuela Gómez hasta esa fecha del 125 de julio de 2011. Anuado ello a la certificación del Secretario de la Asamblea Departamental de Arauca que da cuenta de los presentes hechos, el mismo Orjuela Gómez, por lo menos hasta el 17 de agosto de 2011, al seguir como Diputado, pertenece al Partido Liberal Colombiano y es militante activo. Ello, después de la vigencia de la Ley Estatutaria 1475 o Nueva Reforma Política, que comenzó el 14 de julio de 2011, pues fue publicada en el Diario Oficial No.48.130 de dicho 14 de julio de 2011.

El señor Pedro Jesús Orjuela Gómez pretende hacer aparecer como verdadera en el tiempo y el espacio jurídico y aún en cuanto a la calidad de la renuncia y a sus efectos como Directivo y militante, una carta firmada por él y dirigida a José de Jesús Colina Rodríguez, el 30 de junio de 2011 en la que dice "... me permito presentarle mi renuncia irrevocable a la codirección del Partido Liberal en el Departamento de Arauca...". En primer lugar confiesa que es CODIRECTOR del Partido Liberal en tal ente territorial y en segundo lugar incurre en plena contradicción con la carta que firmaron los Presidentes del Directorio Liberal Departamental y Municipal de Arauca, José de Jesús Colina Rodríguez y Paúl Alfonso Bernal Sánchez, solicitando AVAL para él 15 de julio de 2011, que renuncie el 30 de junio de 2011 a la CODIRECCION y el 15 de julio de 2011 sus copartidarios lo estén postulando para que le den el AVAL para aspirar como CODIRECCION, pero nunca a su calidad de MILITANTE del Partido Liberal Colombiano? Que aún pertenece al Partido Liberal? De eso no hay la menor duda. No aceptar esto último sería



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

poner en contradicción a los Presidentes del mismo Departamento y Municipio de Arauca con Pedro Jesús Orjuela Gómez, ya que el renunció al cargo de Codirector pero no a su afiliación como mero militante del Partido Liberal, tal y como lo prueba su ejercicio como Diputado en la Asamblea de Arauca, ratificado por la certificación del Secretario de la misma, el 17 de agosto de 2011.

En estas condiciones, el Señor Pedro Jesús Orjuela Gómez, incurre en doble militancia; circunstancia que prohíbe la Constitución Política de Colombia y la Nueva Reforma Política, pues él no se retiró del Partido Liberal Colombiano antes del 14 de julio de 2011, fecha en que ésta última comenzó a regir, e incluso continuó después del 14 de julio de 2011 desempeñándose como Diputado en representación del Partido Liberal Colombiano en la Asamblea Departamental como Diputado en representación del Partido Liberal Colombiano en la Asamblea Departamental de Arauca.

ACERVO PROBATORIO

1. Fotocopia de la Credencial de Diputado por el Partido Liberal Colombiano de PEDRO JESUS ORJUELA GOMEZ para el período 2008 (1° de Enero) 2011 (31 de Diciembre) debidamente autenticada.
2. Formulario E-6 al de inscripción el 08/08/2011 ante el Registrador Especial del Estado Civil de Arauca (Arauca) como candidato a Alcalde de Arauca (Departamento de Arauca) del señor PEDRO JESUS ORJUELA GOMEZ, Movimiento "Unidos por el Progreso de Arauca", para el período 2012-2015, debidamente autenticado.
3. Certificación en original del Secretario General de la Asamblea Departamental de Arauca, en la que consta que el señor Pedro Jesús Orjuela Gómez se desempeña hasta el momento de su expedición, 17 de Agosto de 2011, como Diputado de esa misma entidad de elección popular.
4. Carta de Junio 30 de 2011 suscrita por PEDRO JESUS ORJUELA GOMEZ y dirigida a JOSE DE JESUS COLINA RODRIGUEZ, Presidente del Directorio Liberal Departamental de Arauca en la RENUNCIA como CODIRECTOR del Partido Liberal pero no como MILITANTE del mismo partido.
5. Carta del 1 de Julio de 2011 de JOSE DE JESUS COLINA RODRIGUEZ, Presidente del Directorio Departamental Liberal de Arauca a PEDRO JESUS ORJUELA GOMEZ, aceptando su renuncia como CODIRECTOR, pero nunca como MILITANTE del Partido Liberal Colombiano.
6. Resolución No.005 del 1° de Julio de 2011 firmada por JOSE DE JESUS COLINA RODRIGUEZ como Presidente del Directorio Departamental Liberal de Arauca, en el cual certifica la renuncia de PEDRO JESUS ORJUELA GOMEZ, como miembro del Directorio de ese partido. Nada se alude a su calidad de militante.
7. Carta firmada por los presidentes del Directorio Departamental y Municipal de Arauca del Partido Liberal Colombiano, dirigida a



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

- LUIS FRANCISCO RINCÓN A., Consejero Territorial, Unidad de Estrategia Política y Electoral de la DLN en Bogotá, postulando a PEDRO JESUS ORJUELA GOMEZ para el AVAL como candidato a la Alcaldía de Arauca.
8. Carta del 29 de julio de 2011 de JOSE DE JESUS COLINA RODRIGUEZ como Presidente del Directorio Departamental Liberal de Arauca, a LUIS FRANCISCO RINCON Consejero Territorial, Unidad de Estrategia Política y Electoral DLN en Bogotá, en que se informan novedades del mes de Julio. Nótese la fecha de la Resolución No.005 (1° de julio de 2011) y la del envío de la novedad (29 de julio de 2011).
9. Además de la credencial como Diputado de Pedro Jesús Orjuela Gómez y el ejercicio del cargo como tal que certifica el Secretario General de la Asamblea Departamental de Arauca que demuestran su militancia como integrante del Partido Liberal Colombiano, adjunto la constancia respectiva de hallarse inscrito en dicho Partido.

1.2 Por reparto celebrado el 25 de agosto de 2011, le correspondió al Magistrado José Joaquín Plata Albarracín conocer de lo referente a la solicitud de revocatoria de la inscripción de la candidatura del ciudadano PEDRO JESÚS ORJUELA GÓMEZ.

DEL CASO CONCRETO

De una parte, tal como consta en la copia auténtica de la credencial de diputado y en la certificación expedida por el secretario general de la asamblea del departamento de Arauca, está demostrado que el señor PEDRO JESUS ORJUELA GOMEZ fue elegido por el Partido Liberal Colombiano como diputado de la asamblea del departamento de Arauca para el periodo 2007-2011, y que ejerció dicho cargo hasta el 17 de agosto del año en curso, al tiempo que es la oportunidad para afirmar que el mencionado partido en la actualidad tiene personería jurídica reconocida por el Consejo Nacional Electoral. De otra parte, tal como consta en el formulario E-6 de la Registraduría Nacional del Estado Civil el señor PEDRO JESUS ORJUELA GOMEZ se inscribió como candidato a la alcaldía de Arauca por un grupo significativo de ciudadanos el cual denominó "Movimiento unidos por el progreso de Arauca". Y que lo hizo el día ocho (8) de agosto de 2011, fecha en la cual ya se encontraba vigente, y rigiendo la ley 1475 de 2011, tal como consta en la publicación número 48.130 del diario oficial de fecha 14 de julio de 2011. Lo que conlleva a afirmar que según el artículo 55 de la ley 1475, esta está vigente desde el 14 de julio de 2011, con las excepciones que sobre el principio de ultraactividad de la ley expuso el Consejo de Estado en el concepto arriba mencionado, el cual es compartido por esta Sala. En otras palabras, se trata de la aplicación inmediata de la ley tal como lo ordena de manera general el artículo 55 de la mencionada ley; además por que siendo destinatarios de la ley los candidatos que fueron elegidos por un partido, y en esta oportunidad se inscribieron por un grupo significativo de ciudadanos, siempre que no hayan renunciado en los términos de dicha ley, y considerando que la norma de la prohibición de doble militancia entró a regir el 14 de julio de 2011, quienes se



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

inscribieron por dicho grupo significativo de ciudadanos después de esta fecha incurrieron en dicha prohibición; En sentido contrario, quienes fueron elegidos por un partido y se inscribieron por un grupo significativo de ciudadanos con anterioridad a la vigencia de la ley, no incurrieron en la tan mencionada prohibición, ello por cuanto la ley no puede aplicarse de manera retroactiva.

En este orden de ideas, es evidente para esta Corporación que nos encontramos frente a uno de los eventos de la doble militancia, valga decir un ciudadano para el caso diputado que pertenece simultáneamente a un partido con personería jurídica (Partido Liberal Colombiano), y a un grupo significativo de ciudadanos ("Movimiento Unidos por el Progreso de Arauca"); Circunstancia que está prohibida por el artículo 107 de la Constitución Política, prohibición que es ratificada por el artículo 2 de la ley 1475 de 2011, y cuya consecuencia jurídica es la revocatoria de la inscripción, la sala comparte la tesis de la Corte Constitucional cuando expresa "... la Corte advierte que los destinatarios de la prohibición de la doble militancia son los ciudadanos que pertenezcan a (i) los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos que hayan adquirido personería jurídica, en los términos y condiciones previstos en el inciso primero el artículo 108 C.P.... y (ii) las mismas agrupaciones políticas, sin personería jurídica. ... Ahora bien, una formulación amplia de esta naturaleza contradeciría lo previsto en el inciso segundo del artículo 107 C.P., el cual prevé la prohibición de doble militancia respecto de los partidos o movimientos con personería jurídica. Por ende, la extensión de los efectos de esa prohibición por parte de legislador estatutario devendría inexecutable. Sin embargo, a juicio de la Sala esta conclusión, que está basada en una interpretación exegética y descontextualizada del Texto Constitucional, resulta equivocada, en tanto concurren distintas razones que fundamentan la exequibilidad de la medida, como pasa a explicarse.

22.1. En el apartado preliminar de la presente sección se explicó cómo la prohibición de la doble militancia es una de las herramientas previstas por las reformas políticas de 2003 y 2009 para fortalecer las agrupaciones políticas. Este fortalecimiento era necesario ante las amenazas que las prácticas personalistas, la atomización de los partidos y movimientos, y la incursión de actores ilegales, generaban frente a la vigencia del principio democrático representativo. Así, era necesario disponer reglas que evitaran que los integrantes de las agrupaciones políticas, en especial aquellos que ejercen cargos de elección popular, defraudaran la confianza de los electores al cambiar de agrupación y, por ende, servir a programas y agendas de acción política distintos a los que les sirvieron para acceder a dichas dignidades públicas.

Como se observa, el presupuesto para la imposición de la prohibición de la doble militancia es la posibilidad o ejercicio de efectivo del mandato democrático representativo. Esto implica que, aunque como se explicará más adelante, la vigencia de la citada prohibición es de carácter general y, por ende, se aplica a ciudadanos que no tienen ese mandato, son los servidores elegidos los destinatarios particulares de tal restricción. En consecuencia, la formulación constitucional debe ser comprendida como un mínimo, de modo que el legislador estatutario puede incorporar una regulación más exigente o extensiva respecto a la prohibición de doble militancia, a condición que esté dirigida a cumplir los propósitos constitucionales de esa figura, explicados en la presente decisión. A este respecto, la Corte ha señalado que "...son los



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

integrantes de los partidos los destinatarios particulares de la prohibición de doble militancia, puesto que (i) una concepción diferente configuraría una interdicción desproporcionada al derecho político al voto libre; y (ii) son esos integrantes, en virtud del régimen jurídico que les es aplicable, quienes tienen un deber más específico y de mayor peso en lo que refiere a la disciplina de partido. Ello en el entendido que la vinculación con los objetivos programáticos, principios ideológicos y decisiones políticas internas democráticamente adoptadas, tiene una mayor vinculación para los servidores elegidos como parte de listas avaladas por partidos y movimientos políticos que se definen -y obtienen respaldo electoral entre los ciudadanos-, en razón de su adscripción a tales parámetros”⁴.

Esta comprobación tiene efectos definitivos en lo que respecta a la extensión de la prohibición de doble militancia hecha por el legislador estatutario. De acuerdo a lo regulado por el inciso tercero y cuarto del artículo 108 C.P., tanto las agrupaciones políticas con personería jurídica o sin ella, están habilitadas para presentar candidatos a elecciones, las segundas supeditadas al apoyo ciudadano a través de firmas. En ese orden de ideas, si tanto una como otra clase de agrupaciones pueden presentar candidatos y, a su vez, uno de los ámbitos de justificación constitucional de la doble militancia es la preservación del principio democrático representativo, mediante la disciplina respecto de un programa político y un direccionamiento ideológico, carecería de todo sentido que la restricción solo se aplicara a una de las citadas clases de agrupación política.

22.2. En segundo lugar, debe considerarse que la interpretación de las normas constitucionales debe llevarse a cabo de modo que se logre su efecto útil, lo que significa que tengan que privilegiarse aquellos entendimientos que permitan la eficacia de los principios y valores superiores.

En esta sentencia se ha señalado insistentemente que el cambio cualitativo en materia del régimen constitucional de las agrupaciones políticas, consiste en aumentar la intensidad de la regulación estatal, en aras de lograr la fortaleza institucional y representativa de las mismas. Llevada esta premisa al caso analizado, la Corte encuentra que aceptar la tesis restrictiva, según la cual la prohibición de doble militancia solo se predica de los ciudadanos adscritos a partidos y movimientos con personería jurídica, tendría graves consecuencias para la preservación de la disciplina y coherencia ideológica de esas agrupaciones, previstas por la Constitución. En efecto, esta comprensión del Texto Superior llevaría a la posibilidad de defraudar el principio democrático representativo, bajo el simple expediente de no tener personería jurídica. En otras palabras, la comprensión en comento configuraría un estímulo perverso para quienes quisiesen vulnerar la prohibición de doble militancia, consistente en permitirles desligarse de la disciplina y coherencias mencionadas, por el hecho de pertenecer a determinada categoría de agrupación política que, se insiste, está constitucionalmente habilitada para presentar candidatos y, en consecuencia, está sometida al principio democrático representativo.

22.3. Por último, como lo pone de presente uno de los intervinientes, predicar la prohibición de doble militancia a las agrupaciones políticas sin personería

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-303/10.



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

jurídica, no configura una afectación desproporcionada del derecho político a pertenecer a partidos, movimientos y agrupaciones políticas. Ello en tanto la medida cumple una finalidad constitucionalmente legítima, como es la representatividad de dichas agrupaciones; es adecuada para cumplir con esa finalidad y no impide que los ciudadanos accedan al ejercicio del poder político mediante tales grupos políticos, sino que solo limita esa participación a que guarda identidad con una plataforma ideológica particular.

Esta ausencia de afectación desproporcionada también se comprueba al determinar que, **como lo ha señalado la jurisprudencia, la prohibición de doble militancia es aplicable a los integrantes de los partidos y movimientos, esto es, quienes ejercen cargos de elección popular, o sus directivos**, como se explicará a continuación. Esto implica que los ciudadanos votantes no están sometidos a dicha regla, bien sea que apoyen a partidos o movimientos carentes o no de personería jurídica. Ello en el entendido que una comprensión contraria sería incompatible con el derecho político al sufragio universal y libre." Negrillas fuera de texto.

La Corporación reconoce que el propósito de las reformas políticas del 2003 y 2009 es el de fortalecer los partidos, movimientos políticos, para buscar su coherencia, y para buscar la disciplina de sus miembros, en especial la de los miembros que han sido elegidos en cargos y corporaciones de elección popular, de ahí la expedición de la ley de bancadas y la más reciente, ley 1475 de 2011 en donde se hizo énfasis en la prohibición de la doble militancia, como un instrumento para precisamente lograr fortalecer las agrupaciones políticas, instrumento que por demás busca evitar que los integrantes de las mencionadas agrupaciones políticas, en especial aquellos que ejercen cargos de elección popular defrauden la confianza de los electores al cambiar de agrupación y servir a programas y agendas de acción política distintas a las que le sirvieron de apoyo para acceder a dichos cargos, se busca que la política genere un compromiso ético y doctrinario de los militantes con sus organizaciones, de estas con sus afiliados, y de aquellos y estas con sus electores, al tiempo que dicha prohibición busca que la política se haga con transparencia, sin manipulación y engaño para los electores.

De otra parte, como lo dice la Corte Constitucional, si bien el artículo 107 C.P. prevé la prohibición de la doble militancia respecto de los partidos con personería jurídica, y que ampliar los efectos de la prohibición a los que no tienen dicha personería devendría en inconstitucional, esta conclusión resultaría equivocada, porque sería una interpretación exegética y descontextualizada, ello por cuanto, de acuerdo con lo estipulado por los incisos 3 y 4 del artículo 108 C.P., tanto las agrupaciones políticas con personería jurídica o sin ella están habilitadas para presentar candidatos a elecciones y que uno de los ámbitos de justificación constitucional de la prohibición de la doble militancia radica en la preservación del principio democrático de lo representativo, el cual se consolida mediante la disciplina respecto de un programa político y un direccionamiento ideológico, carecería de todo sentido que la restricción solo se aplicará a las agrupaciones políticas con personería jurídica, además, interpretar la norma de manera taxativa, llevaría a defraudar el principio democrático representativo bajo la simple premisa de no tener personería jurídica configurando un estímulo perverso, para quienes como en el caso en estudio deciden vulnerar la prohibición de doble militancia, pasando de una



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

agrupación política con personería jurídica, a otra sin ella. Por eso, como lo advierte la Corte Constitucional, cuando se trate de interpretación de normas, debe acudirse a una que logre su efecto útil, lo que conlleva a que se debe siempre privilegiar aquellos entendimientos que permitan la eficacia de los principios y valores superiores.

En este orden de ideas, de la simple lectura, y del cotejo de fechas de los documentos arriba mencionados, emerge con claridad que el señor PEDRO JESUS ORJUELA GOMEZ, incurrió en la prohibición de doble militancia ante la cual, esta Corporación ordenará la revocatoria de la inscripción del señor PEDRO JESUS ORJUELA GOMEZ como candidato a la alcaldía de Arauca por el grupo significativo de ciudadanos "Movimiento Unidos por el progreso de Arauca"

En mérito de lo expuesto, el Consejo Nacional Electoral

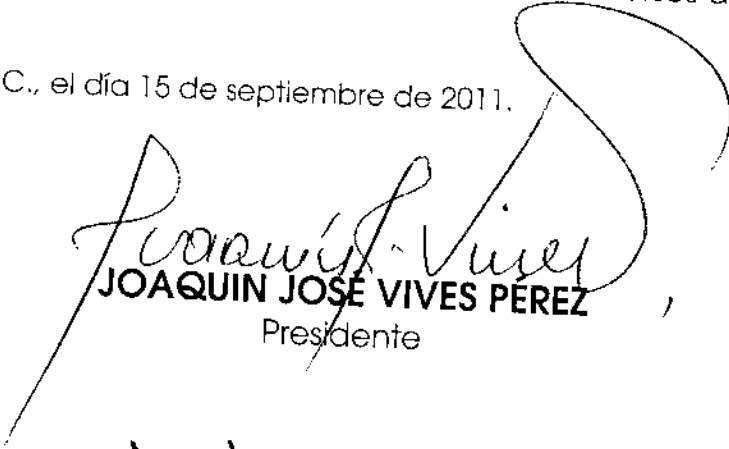
RESUELVE

PRIMERO: REVOQUESE la inscripción de la candidatura del ciudadano PEDRO JESÚS ORJUELA GÓMEZ, a la Alcaldía del Municipio de Arauca Departamento de Arauca, por el movimiento Unidos por el Progreso de Arauca

SEGUNDO: COMUNIQUESE al candidato a la Alcaldía del Municipio de Arauca del Departamento de ARAUCA, ciudadano PEDRO JESÚS ORJUELA GOMEZ.

TERCERO: Contra la presente Resolución proceden los recursos de ley.

Dada en Bogotá D.C., el día 15 de septiembre de 2011.


JOAQUIN JOSÉ VIVES PÉREZ
Presidente


BERNARDO FRANCO RAMÍREZ
Vicepresidente

La presente Resolución fue aprobada en sesión de fecha 15 de septiembre de 2011.

JJPA/